

Zur Entwicklung des Bankaufsichtsrechts bis 1945

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des akademischen
Grades eines Doktors der Rechte
durch die
Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Uni-
versität zu Münster

vorgelegt von
Anselm Ruland
aus Münster

~~1988~~

1987





Digitized by the Internet Archive
in 2026

Zur Entwicklung des Bankaufsichtsrechts bis 1945

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des akademischen
Grades eines Doktors der Rechte

durch die
Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Uni-
versität zu Münster

vorgelegt von
Anselm Ruland
aus Münster
1988

1. Berichterstatter : Prof. Dr. Großfeld
2. Berichterstatter : Prof. Dr. Stober
Dekan : Prof. Dr. Petev

Tag der mündlichen Prüfung : 08.12.1987

GLIEDERUNG

	Seite
Einleitung	1
A Die besondere Staatsaufsicht	4
I. Die Sparkassen	4
II. Die Aufsicht über die "Königliche Seehandlung" als Staatsbank	10
B Die Reichsbank und die Privatnotenbanken nach dem Bankgesetz vom 14. März 1875	15
I. Die Privatnotenbanken und das Bankgesetz	15
II. Reichsbank und Staatsaufsicht	18
C Das Gesetz, betreffend die Pflichten der Kaufleute bei der Aufbewahrung fremder Wertpapiere, vom 5. Juli 1896	22
I. Ursachen und Vorgeschichte des Gesetzes	22
II. Der materielle Gehalt des Bankdepotgesetzes	26
III. Die Behandlung des Bankdepotgesetzes im Deutschen Reichstag	28
D Die Einführung der Staatsaufsicht über das Hypothekenbankwesen	34
I. Frühe Bemühungen um eine reichsgesetzliche Regelung ab 1868	37
II. Die preußischen Normativbestimmungen	41
1. Die Normativbestimmungen von 1863	41
2. Die Normativbestimmungen von 1893	44

III. Das Hypothekendarbankgesetz vom 13.6.1899	46
1. Die Gründe und Ziele	46
2. Inhalt	49
a) Überblick	49
b) Staatsaufsicht	52
3. Die Beratung des Hypothekendarbankgesetzes von 1899 und seine Bewertung	58
a) Das Bedürfnis zur reichsgesetzlichen Regelung	58
b) Dezentrale Reichsaufsicht	59
 E Der erste Ruf nach einem Reichs-Bankkontrollamt (1901)	70
I. Vorschlag Wagner	71
II. Die inhaltliche Ausgestaltung	72
III. Die Kritik an Wagners Forderungen	75
 F Die Depositenfrage und die Bankenquete 1908/09	79
I. Das englische und das deutsche System im Vergleich	81
II. Der Gesetzentwurf über die Errichtung von Depositenbanken - Graf v. Arnim (1896)	84
1. Der Gesetzentwurf und seine Begründung	84
2. Die parlamentarische Behandlung des Entwurfs	90
III. Die Forderungen nach einer besonderen Depositenbank	93
1. Vorschlag Straus (1892)	93
2. Vorschlag Warschauer (1904)	95
3. Die Kritik an den Vorschlägen von Straus und Warschauer	99
IV. Die Bankenquete 1908/09	104
1. Ihre Einberufung und die Vertagung im Jahre 1908	104
2. Zwischenzeitliche Bemühungen im Reichstag um Bankkontrollen	108
3. Der Ruf nach einem "Aufsichtsamt für Bankwesen"	115

	Seite
4. Die Ergebnisse der Bankenquete 1909	120
5. Die letzten legislativen Bemühungen um eine Staatskontrolle vor dem 1. Weltkrieg im Deutschen Reichstag	127
G Die Einschränkung der Bankfreiheit durch die Nachkriegsgesetzgebung 1918-1930	131
I. Die Gesetzgebung gegen die Kapitalflucht	131
II. Das Gesetz über Depot- und Depositen-geschäfte vom 22. Juni 1925	135
H Die vorläufige Staatsaufsicht	145
I. Die Bankkrise von 1931 als Anlaß für die Einführung der vorläufigen Staatsaufsicht	145
II. Die Notverordnung vom 19. November 1931	154
1. Der Inhalt der Notverordnung und die Organe der Staatsaufsicht	156
2. Die Tätigkeit des Reichskommissars von 1931-1934	162
I Die Festschreibung der Allgemeinen Staatsaufsicht	168
I. Der Untersuchungsausschuß für Bankwesen - 1933	170
II. Der Erlaß des Kreditwesengesetzes vom 5. Dezember 1934	176
1. Der Geltungsbereich des Kreditwesengesetzes	177
2. Die Vorschriften über die Staatsaufsicht nach dem Kreditwesengesetz von 1934	182
III. Die weitere Entwicklung bis zum Kriegsende 1945	188
Schluß	191

LITERATURVERZEICHNIS

- Bähre, I.-L. Der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Bankaufsicht von 1934 bis zur Gegenwart
in: 8. Beiheft zum "Bankhistorischen Archiv", Frankfurt/M. 1982, S. 23
- Bähre, I.-L./
Schneider, M. Kreditwesengesetz, Kommentar
2. Auflage, München
- Bankenquete 1908 Stenographische Berichte, Die Verhandlungen der Gesamtkommission zu den Punkten I - V des Fragebogens
Berlin 1909
- Bankenquete 1908/09 Materialien zur Frage des Depositenwesens (Punkt VI des Fragebogens)
Berlin 1910
- Bankenquete 1908/09 Stenographische Berichte, Die Verhandlungen der Gesamtkommission zu Punkt VI des Fragebogens (Depositenwesen)
Berlin 1910
- Bauer, H. Die allgemeine Staatsaufsicht über die Banken in Deutschland
Dissertation, Freiburg 1953
- Baumgart, W. Die staatsrechtliche Stellung der Reichsbank
Dissertation, Greifswald 1912
- Becker, H.-J. Zulassungsbeschränkungen im Kreditgewerbe
in: Die Öffentliche Verwaltung, 1956
S. 422
- Bente, H. Das Eindringen des Staates und der Kommunen in das Bankwesen
in: Untersuchung des Bankwesens 1933
I. Teil, Band 1
Berlin 1933, S. 361
- Beutler, R. Die Reichsbank, ihre rechtliche Natur und Zweckbestimmung
Dissertation, Bonn 1909
- Boden, K.-T. Die staatliche Bankaufsicht als Rechtsproblem
Dissertation, Mainz 1958

- Born, K.-E. Die Auseinandersetzungen um die Einführung der Bankaufsicht 1931
in: 3. Beiheft zum "Bankhistorischen Archiv"
Frankfurt/M 1978, S. 13
- Brand, K.-J. Bankaufsicht
Dissertation, Würzburg 1968
- Dannebaum, F. Deutsche Hypothekenbanken
Berlin 1911
- Die Deutsche Bankwirtschaft Die Deutsche Bankwirtschaft, ein Schulungs- und Nachschlagewerk für das Deutsche Geld- und Kreditwesen, Band 2
Berlin 1935
- Döring, F. Die Reichsbank
in: Die Deutsche Bankwirtschaft
Band 2, Berlin 1935, S. 69
- Duhmer, W. Die Selbstverwaltung der öffentlich-rechtlichen Sparkassen in Preußen
Berlin 1935
- Feiler, A. Die Probleme der Bankenquete
Jena 1908
- Fischer, O.-Chr. Die staatliche Bankaufsicht
Basel - Leipzig 1939
- Fleischmann, R./
Bellinger, D./
Kerl, V. Hypothekenbankgesetz, Kommentar
3. Auflage, München 1979
- Forstreuter, C. Eine Reichsdepositenbank
Leipzig 1914
- Fränken, C. Der Staat und die Hypothekenbanken in Preußen
Dissertation, Münster 1904
- Frick, H. Die Staatsaufsicht über die kommunalen Sparkassen
Berlin 1962
- Gassmann, K. Die deutschen Hypothekenbanken und ihre Beaufsichtigung durch Staat und Treuhänder
Dissertation, Leipzig 1905

- Gierke, O. Deutsches Privatrecht
Erster Band, Leipzig 1895
- Glauert, O. Depositenbildung in England und in
Deutschland
in: Conrads Jahrbücher, III. Folge,
7. Band, 1894, S. 801 ff.
- Göppert, H./ Hypothekenbankgesetz
Seidel, U. 2. Auflage, Berlin 1911
- Goldschmidt, L. Börsen und Banken
in: Preußische Jahrbücher
68. Band, Berlin 1891, S. 876 ff.
- Golodetz, M. Die Staatsaufsicht über die
Hypothekenbanken
Dissertation, Berlin 1905
- Grotesend, G.-A. Gesetze und Verordnungen nebst
sonstigen Erlassen für den
Preußischen Staat und das Deutsche
Reich 1806 - 1883
Erster Band 1806 - 1849
2. Auflage, Düsseldorf 1884
- Haller, H. Entwicklung und Wesen der Staatsauf-
sicht über die kommunalen Sparkassen
unter besonderer Berücksichtigung
der verfassungsrechtlichen Grenzen
der Bundesaufsicht
Dissertation, Würzburg 1970
- v. Hantelmann, K. Die Aufsicht des Staates über die
Banken nach deutschem Recht
Dissertation, Würzburg 1936
- Hartung, H. Die Depositengelder in der Bank-
enquête
Berlin 1910
- Hasse, E. Die Krisenmaßnahmen des Jahres 1931
in: Untersuchung des Bankwesens 1933,
I. Teil, Band 2
Berlin 1933, S. 67 ff.
- Hecht, F. Ist die reichsgesetzliche Regelung des
Hypothekenbankwesens und der gemein-
samen Rechte der Besitzer von Schuld-
verschreibungen zu empfehlen?
in: Verhandlungen des 24. Deutschen
Juristentages, Band 3, Berlin 1898,
S. 213 ff.

- Heiligenstadt, C. Der deutsche Geldmarkt
in: Schmollers Jahrbuch, Band 31
1907, S. 70 ff.
- Heinemann, E. Die Scheckfrage und das Trennungs-
problem im Bankwesen
Conrads Jahrbücher, III. Folge
34. Band, 1907, S. 577 ff.
- Helmo, J. Die Bankenquete 1908
2. Auflage, Leipzig 1912
- Honold, E. Die Bankaufsicht
Dissertation, Mannheim 1956
- v. Hülst, F. Die Bedeutung der Bankgesetznovelle
vom 7. Juni 1899 für Reichsbank und
Privatnotenbanken und ihre Wirkung
Disstertation, Münster 1907
- Jaffé, E. Das englische Bankwesen
Leipzig 1904
- Kleiner, E. Die Rechtsentwicklung vom Reglement
bis zur Mustersatzung
in: Sparkasse, 1938, S. 403 ff.
- Korn, H.-W. Die Staatsaufsicht im bayerischen
Sparkassenwesen nach bisherigem
und neuem Gemeinderecht
Dissertation, Erlangen 1928
- Lehmann, W./
Schäfer, O. Bausparkassengesetz und Bauspar-
kassenverordnung
Kommentar, 2. Auflage
Bonn 1977
- Lemaitre, B. Der Effekten-Lieferungsverkehr und
das Effekten-Giro-Depot
in: Betriebswirtschaftliche Ab-
handlungen, Band 3, Stuttgart 1926
- Lexis, W. Die Bankenquete und die Depositenfrage
in: Conrads Jahrbücher, III. Folge,
40. Band, 1910, S. 577 ff.
- Lindenberg, O. Die Gefahren im deutschen Bankwesen
Berlin 1901
- Lindner, M. Das private Bankgewerbe im national-
sozialistischen Staat
Dissertation, Nürnberg 1939



- Linhardt, H. Die Kontrolle im Bankbetrieb
in: Betriebswirtschaftliche Abhandlungen, Band 3, Stuttgart 1926
- Lützeler, J. Vorschläge zum Entwurf eines Hypothekenbankgesetzes
Weimar 1898
- Meltzer, H. Untersuchung über die Liquidität der
Depositen-Institute und die Sicherheit der Depositengelder
Dissertation Göttingen 1912
- Milden, F. Die staatliche Bankaufsicht im
Deutschen Reich
Dissertation Erlangen 1934
- Müller-Freienfels, W. Die Bankaufsicht
Disseration Marburg 1939
- Neumann-Hofer, A. Depositengeschäfte und Depositenbanken
Leipzig 1894
- Nordhoff, K. Die Maßnahmen der Reichsbank zur Verbesserung der Publizität, Liquidität und Solidität der Banken.
in: Untersuchung des Bankwesens 1933, I. Teil, Band 2, Berlin 1933, S. 243 ff.
- Nußbaum, A. Die preußische Seehandlung
in: Annalen des deutschen Reichs.
München 1905, S. 31 ff und 130 ff.
- Obst, G. Banken und Bankpolitik
Leipzig 1909
- Obst, G. Das Bankgeschäft, Band II Bankpolitik,
7. Auflage Stuttgart 1923
- Obst, G. Das Ergebnis der Depositenenquete von 1909
in: Zeitschrift für Handelswissenschaft und Handelspraxis, Band 3, 1910/11, S. 113 ff.
- Obst, G. Gesetzliche Regelung des Depositenwesens
in: Zeitschrift für Handelswissenschaft und Handelspraxis. Band 2, 1909/10, S. 77 f.

- Obst, G. Grundsätzliches zur Bankenreform
in: Die Betriebswirtschaft, Band 27,
1934, S. 25 ff.
- Obst, G. Die Königliche Seehandlung in Ver-
gangenheit und Gegenwart
in: Zeitschrift für Handelswissen-
schaft und Handelspraxis. Band 2, 1909/
10, S. 202 ff.
- Obst, G. Zur Frage des Reichsaufsichtsamts für
Bankwesen
in: Zeitschrift für Handelswissen-
schaft und Handelspraxis. Band 2,
1909/10, S. 223 ff.
- Paersch, F. Bankenpublizität und Bankenkontrolle
in: Die Deutsche Bankwissenschaft
Band II, Berlin 1935, S. 503 ff.
- Paersch, F. Maßnahmen des Staates hinsichtlich
einer Beaufsichtigung und Reglemen-
tierung des Bankwesens.
in: Untersuchung des Bankwesens 1933,
I. Teil, Band 2, Berlin 1933, S. 31
ff.
- Pohl, M. Die Entwicklung des deutschen Bank-
wesens zwischen 1848 und 1870
in: Deutsche Bankgeschichte, Band 2,
Frankfurt/M. 1982
- Pohl, M. Festigung und Ausdehnung des deutschen
Bankwesens zwischen 1870 und 1914
in: Deutsche Bankgeschichte, Band 2,
Frankfurt/M. 1982
- Proebst, S. Die Grundlagen unseres Depositen-
und Scheckwesens
Jena 1908
- Pröhl, H. Reichsgesetz über das Kreditwesen,
Kommentar
Mannheim-Berlin-Leipzig 1935
- Rachor, R. Die Staatliche Einflußnahme im
privaten Bankgewerbe
Dissertation Würzburg 1958
- Reichardt, W. Das Gesetz über das Kreditwesen
vom 25. September 1939, Kommentar.
Berlin 1942

- Riesser, J. Das Bankdepotgesetz 2. Auflage
Berlin 1906
- Riesser, J. Die Reformvorschläge auf dem Ge-
biete des Bank-Depositenwesens und
dessen Begründung,
in: Bankenquete 1908/09, Stenographi-
sche Berichte, Die Verhandlungen der
Gesamtkommission zu Punkt VI des
Fragebogens (Depositenwesen), Berlin
1910, S. 193 ff.
- Riesser, J. Zur Entwicklungsgeschichte der deut-
schen Großbanken 2. Auflage Jena 1906
- Riesser, J. Zur Kritik der Gesetzentwürfe, be-
treffend das Hypothekenbankwesen und
die gemeinsamen Rechte der Besitzer
von Schuldverschreibungen,
(Beilageheft zum 47. Band der Zeit-
schrift für das gesamte Handelsrecht)
Stuttgart 1898
- Rinck, G./
Schwark, E. Wirtschaftsrecht
6. Auflage
Köln - Berlin - Bonn - München 1986
- Rittner, F. Wirtschaftsrecht
Karlsruhe - Heidelberg 1979
- Röh, J. Die Stellung der Bankenaufsicht in
der Wirtschaftsordnung des Grundge-
setzes
Dissertation Hamburg 1965
- Rosendorff, R. Bankbrüche und Bankkontrollen
in: Annalen des Deutschen Reichs,
1902, S. 182 ff.
- Seishab, H. Die Bankenquete 1933
in: Die Betriebswirtschaft Band 27,
1934, S. 34 ff. und 69 ff.
- Spelsberg, P. Öffentlich-rechtliche Bodenkredit-
anstalten
in: Handbuch des Realkredits
Frankfurt/M., 1963, S. 831 ff.
- Speyerer, S. Die Reichsbankverfassung unter dem
Bankengesetz vom 30. August 1924
und unter dem Gesetz über die
deutsche Reichsbank vom 15. Juni 1939
Dissertation Erlangen 1940

- Spörlein, H.-W. Das deutsche Notenbankwesen
Dissertation Fribourg 1955
- Schmoller, G. Grundriß der allgemeinen Volks-
wirtschaftslehre 2. Teil, Leipzig 1904
- Schrader, P. Die Geschichte der Königlichen See-
handlung (Preußische Staatsbank)
Dissertation Münster 1911
- Schreihage, H. Bankaufsicht-Gestern und Morgen,
in: Zeitschrift für das gesamte
Kreditwesen, 1950, S. 584 ff.
- Schreihage, H. Das neue Gesetz über das Kredit-
wesen,
in: Zeitschrift für das gesamte
Kreditwesen, 1961, S. 663 ff.
- Schulze, K. Die Aufsicht über die Kreditin-
stitute nach dem Reichsgesetz vom
5. Dezember 1934
Dissertation Leipzig 1935
- Schulze, L. Die Staatsaufsicht über das
Deutsche Hypothekenbankwesen
Dissertation Greifswald 1912
- Stadelmeyer, F. Die öffentliche Sparkasse
Leipzig 1935
- Stober, R. Wirtschaftsverwaltungsrecht
5. Auflage
Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1984
- Straus, C. Unser Depositengelder-System und
seine Gefahren.
Frankfurt/M. 1892
- Tambert, F.-A. Die Banken und der Staat in
Deutschland
Dissertation Köln 1938
- Tigges, M. Geschichte und Entwicklung der
Versicherungsaufsicht,
Dissertation Münster, 1985
- Untersuchung des Untersuchung des Bankwesens 1933,
Bankwesens I. Teil, Band 1 und 2, Berlin
1933

- Vogt, A. Das Bardepositenwesen der Kredit-
banken und die Frage einer ge-
setzlichen Regelung
Dissertation Erlangen 1911
- Wagner, A. Bankbrüche und Bankkontrollen
in: Deutsche Monatsschrift für
das gesamte Leben der Gegenwart,
Band 1, 1901, S. 74 ff. und
S. 248 ff.
- Walb, E. Neuzeitliche Entwicklungen in der
deutschen Kreditwirtschaft,
in: Die Deutsche Bankwirtschaft
Band II, Berlin 1935
- Warschauer, O. Das Depositenbankwesen in Deutsch-
land mit besonderer Berücksichti-
gung der Spareinlagen,
in: Conrads Jahrbücher, III. Folge,
27. Band, S. 433 ff.
- Weber, A. Depositenbanken und Spekulations-
banken
3. Auflage, München und Leipzig 1922,
- Wolff, H.J./
Bachof, O./
Stober, R. Verwaltungsrecht II
5. Auflage
München 1987
- Zänsdorf, K. Verfassung und Organisation der
deutschen Börsen im Lichte der
rechtsgeschichtlichen Entwicklung
Dissertation Halle-Wittenberg 1937
- Ziegler, J. Bankensanierung und Bankenaufsicht
Berlin 1933

EINLEITUNG

Heute ist es eine Selbstverständlichkeit, daß das Kreditwesen ebenso wie die Versicherungswirtschaft staatlichen Aufsichtsgesetzen unterliegt. Die Beaufsichtigung der Wirtschaft wird als wesentliche Aufgabe der Wirtschaftsverwaltung angesehen.¹ In diesem Zusammenhang werden die Begriffe Wirtschaftsaufsicht und Wirtschaftsüberwachung verwandt. Wobei die Wirtschaftsaufsicht als Aufsicht im Verhältnis des Staates gegenüber einzelnen wirtschaftlich tätigen Personen bezeichnet wird. Die Wirtschaftsüberwachung wird in einem engen Sinn als gewerbepolizeiliche Gefahrenabwehr und in einem weiten Sinn als umfassende Überwachung der wirtschaftlichen Betätigung Privater durch den Staat verstanden, wobei der eigentliche Kern der Wirtschaftsüberwachung in der gewerbepolizeilichen Gefahrenabwehr liegt.²

Soweit den Gläubigern einzelner Kreditinstitute durch das Handeln der Kreditinstitute Gefahren drohen, hat die heutige Bankenaufsicht die Aufgabe der Gefahrenabwehr zu erfüllen. In diesem Sinne hat die Bankenaufsicht eine polizeiliche, ordnungsrechtliche Funktion. Insoweit handelt es sich bei der Bankenaufsicht um eine spezialpolizeiliche Kontrolle,³ wobei allerdings das

¹ Stober, Rolf, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 3. Aufl., Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1984, S. 226

² Stober, ebenda

³ Stober, Wirtschaftsverwaltungsrecht, a.a.O., S. 233 und BGH JZ 1979, S. 679 (680).

heutige Kreditwesengesetz den Wirtschaftsbereich des Kreditwesens auch insgesamt in seiner Funktionalität sichern und nicht nur Individualinteressen schützen soll.¹

In Deutschland schrieb das Kreditwesengesetz aus dem Jahre 1934 die allgemeine Staatsaufsicht für die Kreditinstitute fest. Die Arbeit soll das Ringen für und gegen diese Staatsaufsicht nachzeichnen. Hierbei orientiert sie sich vornehmlich an den Gesetzen, den Gesetzentwürfen, den diesbezüglichen Parlamentsverhandlungen und den Resolutionen und Anträgen im Deutschen Reichstag, die für den Weg bis zur Einführung der Staatsaufsicht entscheidend waren. Das parlamentarische Ringen um die Beaufsichtigung der Kreditinstitute kann aber nicht genügend erfaßt werden, ohne die Anregungen und Forderungen zu berücksichtigen, die von außen an die parlamentarische Arbeit herangetragen wurden.

Abgesehen von der Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Institute, wie Landschaften² und Sparkassen, herrschte in Deutschland weitgehend das Prinzip der Bankfreiheit. Dieser Zustand dauerte - abgesehen von einigen Ausnahmen - bis zum Jahre 1931. Das Prinzip der Bankfreiheit entsprach dem durch die Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869³ festgeschriebenen Grundsatz der Ge-

¹ vgl. Rinck-Schwark, Wirtschaftsrecht, 6. Aufl., Köln - Berlin - Bonn - München 1986, S. 358.

² S. u. S. 34 f.

³ RGB1. S. 245.

werbefreiheit. In ihr kam der Einfluß der liberalen Wirtschaftsverfassung zum Ausdruck.

Die Kreditinstitute gehörten nie zu den nach der Gewerbeordnung genehmigungspflichtigen Betrieben.¹ Die privaten Kreditinstitute unterlagen zwar den handelsrechtlichen Vorschriften;² diese enthielten aber keine Bestimmungen über eine staatliche Beaufsichtigung. Für die als Aktiengesellschaften gegründeten Banken waren auch die aktienrechtlichen Vorschriften maßgebend; dies betraf in erster Linie die (späteren) Großbanken.³ Durch das Reichsgesetz über Aktiengesellschaften vom 11.6.1870⁴ wurde die bis dahin existierende Konzessionspflicht⁵ für Aktiengesellschaften aufgehoben. Der Grundsatz der Gewerbefreiheit ließ eine Konzessionspflicht nicht zu.

¹ Das nach der Gewerbeordnung (§ 34) einer Erlaubnispflicht unterzogene Pfandleihgewerbe kann nicht als Kreditgeschäft angesehen werden.

² Für Gesellschaften mit beschränkter Haftung galt ab 1892 das GmbH-Gesetz vom 20.4.1892 (RGBl. S. 477). Für Genossenschaften das Gesetz, betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften vom 1.5.1889 (RGBl. S. 55).

³ In Deutschland entstanden ab Mitte des 19. Jh. Aktienbanken. Die heutigen Großbanken entstanden um 1870. Die "Deutsche Bank" wurde 1870 in Berlin als Aktiengesellschaft gegründet. Die "Dresdner Bank" wurde 1872 unter Übernahme des Dresdner Bankhauses Michael Kaskel als Aktiengesellschaft in Dresden gegründet. Die "Commerzbank Bank", gegründet 1870 in Hamburg, führte ursprünglich die Firma "Commerz- und Diskonto-Bank". 1932 ging in ihr der "Barmer Bankverein" auf.

⁴ RGBl. S. 375.

⁵ Der Konzessionszwang bestand nach Handelsrecht.

A Die besondere Staatsaufsicht

Die öffentlich-rechtlichen Institute, wie die Landschaften¹, die Staatsbanken und die Sparkassen, unterlagen aufgrund ihrer engen Beziehung zur öffentlichen Hand, aber auch wegen ihrer speziellen wirtschaftlichen Bedeutung von jeher der Staatsaufsicht.

I. Die Sparkassen

Die ersten Sparkassen entstanden im 18. Jh. Der Herzog von Braunschweig gründete im Jahre 1765 die "Herzögliche Leihcasse", die hauptsächlich an die ärmeren Schichten der Bevölkerung Geld auslieh, wobei die wohlhabenden Kreise zur Geldanlage aufgefordert waren.² Als eine der ältesten Sparkassen gilt die von der "Patriotischen Gesellschaft zur Beförderung der Kunst, der nützlichen Gewerbe und des Unterrichts" im Jahre 1778 in Hamburg als 9. Klasse der Allgemeinen Versorgungsanstalt gegründete "Erspar-

¹ Vgl. zu den Landschaften u. S. 34 f.

² Haller, Entwicklung und Wesen der Staatsaufsicht für die kommunalen Sparkassen unter besondere Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grenzen der Bundesaufsicht, Dissertation Würzburg 1970, S. 4, nennt als "Vorläufer" der Sparkassen die von dem Abt Anselm II. im Jahre 1749 in Salem am Bodensee errichtete Waisenkasse; vgl. auch Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht II, 5. Auflage München 1987, § 100 II 1. (Rdn. 10).

rungscasse".¹ Sie führte als erste in Deutschland den Namen "Sparkasse".²

Danach entstanden im Jahre 1786 durch landesherrliche Verfügung die Ersparniscasse zu Oldenburg, im Jahre 1796 die Spar- und Leihcasse zu Kiel - gegründet von der Gesellschaft Freiwilliger Armenfreunde -, im Jahre 1801 die Sparkassen in Altona und Göttingen und im Jahre 1804 die Leihbank und Sparkasse in Detmold.

In Deutschland beruhten die ersten Gründungen von Sparkassen auf privater Initiative. Die Sparkassen sollten den Sparsinn der Bevölkerung fördern, jedermann Gelegenheit geben, kleine und kleinste Ersparnisse sicher und zinsbringend anzulegen, und die örtlichen Kreditbedürfnisse befriedigen. In § 94 der Anordnung der Versorgungsanstalt hinsichtlich der Ersparungscasse von 1778 heißt es:³

"Die Ersparungscasse dieser Versorgungsanstalt ist zum Nutzen geringer fleißiger Personen beiderlei Geschlechts als Dienstboten, Tagelöhner, Handarbeiter, Seeleute usw. errichtet, um ihnen Gelegenheit zu geben, auch bei Kleinigkeiten etwas zurückzulegen und ihren sauer erworbenen Not- oder Brautpfennig sicher zu einigen Zinsen belegen zu können, wobei man hofft, daß sie diese ihnen verschaffte Bequem-

¹ Stadelmayer, Die öffentliche Sparkasse, Leipzig 1935, S. 67; Haller, a.a.O., S. 6.

² Frick, Die Staatsaufsicht über die kommunalen Sparkassen, Berlin 1962, S. 68.

³ Zitiert nach Frick, a.a.O., S. 68.

lichkeit sich zur Aufmunterung gewähren lassen mögen, um durch Fleiß und Sparsamkeit dem Staat nützlich und wichtig zu werden".

Auch das Preußische Sparkassenreglement vom 12. Dezember 1838 sah in den Sparkassen eine Einrichtung, die hauptsächlich auf die Bedürfnisse der ärmeren Kreise ausgerichtet sein sollte.¹

Zu Beginn des 19. Jh. kam es zu Gründungen von Sparkassen insbesondere durch Gemeinden und Gemeindeverbände. Im Jahre 1818 wurde die Städtische Sparkasse in Berlin als erste kommunale Sparkasse und im Jahre 1824 als erste Kreissparkasse die des Kreises Wittgenstein errichtet.²

In Bayern war die Verordnung vom 26. Februar 1823 in Vollzug des Gesetzes über das Staatsschuldenwesen vom 22. Juni 1819 für die Entwicklung der Sparkassen entscheidend. Die Staatsschuldenkommission wurde hierdurch ermächtigt, die überschüssigen Gelder der gemeindlichen Sparanstalten mit Rücksicht auf ihren wohltätigen Zweck ausnahmsweise zu einem Zinssatz von 5 % anzunehmen.³ In der damaligen Zeit war dies eine sehr günstige Gelegenheit.

¹ § 4 c des Reglements, die Einrichtung des Sparkassenwesens betreffend; vgl. hierzu Duhmer, Die Selbstverwaltung der öffentlich-rechtlichen Sparkassen in Preußen, Berlin 1935, S. 10; Stadelmayer, a.a.O., S. 68.

² Frick, a.a.O., S. 70.

³ Korn, Die Staatsaufsicht im Bayerischen Sparkassenwesen nach bisherigem und neuem Gemeinderecht, Dissertation Erlangen 1928, S. 5.

Preußen regelte im Jahre 1838 als erster deutscher Staat das Sparkassenwesen gesetzlich durch das Preußische Sparkassenreglement von 1838. Dieses Reglement sollte bestehende Unklarheiten beseitigen und eine Sicherung für die Einleger und die errichtende Gemeinde schaffen.

Im Jahre 1838 existierten in Preußen 86 Sparkassen, darunter 80 von Gemeinden oder von Gemeindeverbänden betriebene, 1 kreisstädtische und 5 private.¹ Nachdem von staatlicher, gesetzgeberischer Seite her das Sparkassenwesen mehr Beachtung fand und gleichzeitig die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden nicht angetastet wurde, errichteten immer mehr Gemeinden Sparkassen. Ende 1886 gab es in Deutschland 281 Sparkassen, wovon 171 kommunale und nur 78 private Institute waren.² Das Anwachsen der kommunalen Sparkassen drängte die privaten Institute mehr und mehr zurück. Die Gemeinden übernahmen teilweise private Sparkassen und wandelten diese in gemeindliche Einrichtungen um. In der Folgezeit entwickelte sich das Sparkassenwesen immer mehr, so daß im Jahre 1920 in Deutschland ca. 3100 Sparkassen existierten.³

Rechtlich stellten die kommunalen Sparkassen bis zu ihrer späteren Verselbständigung durch die Sparkassengesetzgebung 1931 und 1932 unselbständige Einrichtungen der jeweiligen Kommunen dar. Das Preußische Sparkassenreglement berücksich-

¹ Frick, a.a.O., S. 70; Duhmer, a.a.O., S. 10 FN 13.

² Haller, a.a.O., S. 10.

³ Nach Frick, a.a.O., S. 71, existierten zur damaligen Zeit in ganz Deutschland gerade noch 100 "private" Sparkassen.

tigte das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und ließ ihnen hinsichtlich der Errichtung, des Geschäftsbetriebes und der Organisation der Sparkassen viel Spielraum. Jede Gemeinde konnte in den Grenzen des Preußischen Sparkassenreglements ein eigenes Sparkassenstatut erlassen. Die kommunalen Sparkassen unterlagen als unselbständige Einrichtungen ihrer Errichtungskörperschaften von Beginn an der Kommunalaufsicht des Staates. Mit der steigenden Anzahl und der wachsenden Bedeutung der Sparkassen tauchte die Frage auf, ob diese Kommunalaufsicht ausreichend war.

Nachdem in Preußen die städtischen Sparkassen durch die "revidierte¹ Städteordnung" von 1831 einem Genehmigungszwang unterworfen waren, bestimmte das Preußische Sparkassenreglement von 1838 den Bereich des Sparkassenaufsichtsrechts in Ziffer 19:²

"Was die Aufsicht des Staates über die Sparkassen anlangt, so soll es sich im allgemeinen bei demjenigen bewenden, was die Gesetzgebung hinsichtlich der Staatsaufsicht über andere Kommunalinstitute vorschreibt. Die Oberpräsidenten und Kommunalaufsichtsbehörden (Regierungen) sollen aber verpflichtet sein, diesen Instituten eine fortwährende besondere Aufmerksamkeit zu widmen, sich von der

¹ Nach der Preußischen Städteordnung vom 19. November 1808 konnten die Städte Sparkassen noch ohne behördliche Genehmigung errichten, vgl. Kleiner, Die Rechtsentwicklung vom Reglement bis zur Mustersatzung, in: Sparkasse, 1938, S. 403.

² Frick, a.a.O., S. 125.

Zweckmäßigkeit und Ordnung des Betriebes zu überzeugen, außerordentliche Revisionen vorzunehmen und anzuordnen und, wo sie Unordnungen und Mißbräuche bemerken, mit Ernst auf deren Abstellung zu dringen."

Das Preußische Sparkassenreglement erfaßte bewußt nicht sämtliche, die Sparkassen angehende Fragen. Dies geschah in den Satzungen der einzelnen Institute. Gleichwohl bestand neben der Kommunalaufsicht auch noch die Aufsicht der Oberpräsidenten. Diese waren befugt, über den Bereich der allgemeinen Kommunalaufsicht hinaus den Geschäftsbetrieb der Sparkassen zu überwachen.¹ Bezüglich des Inhalts, des Umfangs und der Aufsichtsmittel war auf die geltenden Bestimmungen der Kommunalaufsicht zurückzugreifen. Das Preußische Reglement bildete bis zum Jahre 1932 die Grundlage für das Preußische Sparkassenwesen. Es war darüber hinaus richtungsweisend für die Regelung dieses Bereiches in den anderen deutschen Ländern.² Gem. § 28 Sparkassenverordnung vom 20. Juli/4. August 1932 unterlagen die öffentlichen Sparkassen in Preußen der Staatsaufsicht, die vom zuständigen Regierungspräsidenten³ ausgeübt wurde.⁴

¹ Vgl. auch Kleiner, a.a.O., S. 403.

² Frick, a.a.O., S. 98, Kleiner, a.a.O., S. 404.

³ in Berlin durch den Stadtpräsidenten

⁴ Zur heutigen Aufsicht Wolff/Bachof/Stober, a.a.O., § 100 II 1. (Rdn. 24).

II. Die Aufsicht über die "Königliche Seehandlung" als Staatsbank

Auch die Staatsbanken unterlagen aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für den jeweiligen Staat dessen Beaufsichtigung von Anfang an. Dies wird am Beispiel der Preußischen Staatsbank (Seehandlung) deutlich. Die Aufsicht des Staates zeigte dabei eine den Bedürfnissen Preußens angepaßte Ausgestaltung.

Friedrich der Große gründete die "Seehandlungsgesellschaft" durch Patent vom 14. Oktober 1772 als "Aktiengesellschaft".¹ Sie sollte den preußischen Außenhandel belegen. Die Seehandlungsgesellschaft erhielt das ausschließliche Recht, das aus England, Frankreich und Spanien eingeführte Salz anzukaufen und es nach Polen und Litauen zu verkaufen.² Außer diesem Salzmonopol erhielt sie noch Privilegien bezüglich des Wachs- und Holzhandels. Unter Friedrich Wilhelm II. entwickelte sich die Seehandlungsgesellschaft, die ab 1782 bis 1904 den Namen "Generaldirektion der Seehandlungs-Sozietät" führte, mehr und mehr zu einem Bankhaus.

Durch die in dem "Edikt über die Finanzen des Staates und die neuen Einrichtungen wegen der Abgaben usw.", vom 27. Oktober 1810 enthaltene Übernahmeverpflichtung der Seehandlung bezüglich

¹ Älter war noch die im Jahre 1765 zunächst als "Herzögliche Leihhausanstalt" errichtete Braunschweigische Staatsbank.

² Obst, Die Königliche Seehandlung in Vergangenheit und Gegenwart, in: Zeitschrift für Handelswissenschaft und Handelspraxis, 1909/10, S. 203.

der Verpflichtungen des Staates, entwickelte sich die Seehandlungs-Gesellschaft zu einem reinen Staatsinstitut.¹ In dem Finanzedikt vom 27. Oktober 1810² hieß es:

"Sollen alle laufende Zinsen vom 1sten Januar 1811 an, mithin zuerst am 1sten Juli 1811, sowohl von den ausländischen als auch inländischen Staatsschulden, desgleichen von denen der Geld-Institute des Staates, als namentlich von der Bank und der Seehandlung, in den ursprünglich bestimmten Terminen wiederum pünktlich bezahlt werden."

Das Finanzedikt stellte die Obligationen und auch die Seehandlungsaktien den Staatsschuldscheinen gleich und konsolidierte sie mit ihnen zu einer 4% Anleihe. Es wurden bis zum Jahre 1819 demgemäß 14.563.513 Taler Seehandlungsobligationen und 1.147.000 Taler Aktien in Staatsschuldscheinen umgeschrieben.³ Die Seehandlung verlor damit ihre selbständige private Existenz. Ihre Aufgabe bestand ab jetzt darin, die Geld- und Wechseloperationen des Staates gegen kaufmännische Provision durchzuführen. Diese materielle Umwandlung vollzog formell die "Verordnung über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden in der preußischen Mo-

¹ Schrader, Die Geschichte der Königlichen Seehandlung (Preußische Staatsbank), Dissertation Münster 1911, S. 7, Obst, Seehandlung, S. 203.

² Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten, 1810, S. 25 (29).

³ Nußbaum, Die Preußische Seehandlung, in: Annalen des deutschen Reiches, 1905, S. 38.

narchie" vom 27. Oktober 1810.¹ Damit unterstand die Seehandlung der Abteilung des Finanzministers, die

"die Leitung der Geldinstitute des Staates, namentlich der Bank und der Seehandlung, und insofern der Staat dabei konkurriert, die der Geldinstitute und des Kreditwesens der Provinzen, Korporationen und Gemeinden; mithin auch der landwirtschaftlichen Kreditsysteme...."²

zu besorgen hatte. Darüber hinaus war aufgrund der Verordnung vom 27.10.1810 die Genehmigung des Königs erforderlich,

"bei größeren Operationen der Seehandlung, die nicht zu der gewöhnlichen kaufmännischen Geschäftsführung gehören, ..."³

Eine erneute Umwandlung erfuhr die Seehandlung durch die "Allerhöchste Kabinettsordre, die künftigen Verhältnisse der General-Direktion der Seehandlungssozietät betreffend", vom 17. Januar 1820.⁴ Die Seehandlung erhielt eine selbständige Stellung und wurde ein für sich bestehendes und von keinem Ministerium abhängiges Geld- und Handlungsinstitut des Staates.

Gleichwohl konnte die Seehandlung nicht ohne

¹ abgedruckt bei Grotesend, Die Gesetze und Verordnungen nebst sonstigen Erlassen für den Preussischen Staat und das Deutsche Reich, Erster Band 1806-1849, 2. Auflage, Düsseldorf 1884, S. 40.

² Verordnung vom 27.10.1810, a.a.O., S. 48.

³ a.a.O., S. 49.

⁴ abgedruckt bei Grotesend, a.a.O., S. 224.

Beaufsichtigung des Staates handeln. Unter VI. hieß es in der Kabinettsordre vom 17. Januar 1820:¹

"Damit indessen die Leitung des Instituts in Gemäßheit vorerwähnter Bestimmungen geschehe, wird solches unter die Allgemeine Oberaufsicht des Staates gestellt und zu deren Führung ein aus drei Staatsbeamten bestehendes Kuratorium errichtet. Das Kuratorium² versammelt sich halbjährlich einmal mit Zuziehung des Chefs. Dieser hält alsdann über den Zustand des Instituts und die darauf Bezug habenden Gegenstände Vortrag, und gibt im allgemeinen Auskunft von seinen Operationen und Geschäftseinrichtungen".

Im übrigen wies die Kabinettsordre vom 17. Januar 1820 der Seehandlung ihre Stellung als staatliches Bankinstitut zu. Der Staat übernahm gleichfalls für die von der Seehandlung eingegangenen Geschäfte und die sich dadurch ergebenden Verpflichtungen die volle Garantie.

Ihre wirtschaftliche unabhängige Stellung verlor die Seehandlung allerdings im Jahre 1848.³ Sie

¹ a.a.O., S. 225.

² nach Nußbaum, a.a.O., S. 40, hatte dieses Kuratorium "kaum irgendwelche Bedeutung erlangt".

³ Durch "Allerhöchsten Erlaß, betreffend die Bildung des Ministeriums für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten unter einstweiliger Leitung des Wirklichen Geheimen Legationsrates Dr. v. Platow, sowie die Feststellung des Ressorts des Finanzministeriums", vom 17. April 1848, (unter II. 2. des Erlasses), Gesetz-Sammlung der Königlichen Preussischen Staaten, 1848, S. 109.

unterstand von nun an dem Finanzminister. Das bisherige Kuratorium wurde aufgelöst. Infolge der Verlagerung der Tätigkeit der Seehandlung vom Handels- zum Bank- bzw. Geldgeschäft passte ihr Name schon lange nicht mehr. Das "Gesetz wegen Erhöhung des Grundkapitals der Seehandlung", vom 4. August 1904¹ änderte den Namen in "Königliche Seehandlung (Preußische Staatsbank)". Ab 1918 nannte sie sich dann "Preußische Staatsbank (Seehandlung)".

¹ Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten, 1904, S. 238.

B Die Reichsbank und die Privatnotenbanken
nach dem Bankgesetz vom 14. März 1875

Die "Reichsbank"¹ wurde aufgrund des Bankgesetzes vom 14. März 1875 errichtet. Sie nahm ihre Tätigkeit zum 1.1.1876 unter Übernahme der "Preußischen Bank" auf.² Sie stand unter der Aufsicht und der Leitung des Reiches und erhielt die Eigenschaft einer juristischen Person. Die Errichtung der Reichsbank war wegen des Zustandes des deutschen Notenwesens notwendig geworden. Fast alle deutschen Staaten besaßen eigene Notenbanken. Hierbei gab es keine einheitlichen Grundsätze hinsichtlich ihrer Organisation und ihres Geschäftsbetriebes. Dies machte das gesamte Notenwesen unübersichtlich.

I. Die Privatnotenbanken und das Bankgesetz

Durch das Bankgesetz vom 14.3.1875 erhielt die Reichsbank auch ihr wichtigstes Recht,³ nämlich das der Ausgabe von Banknoten. Den in den deutschen Einzelstaaten konzessionierten privaten Notenbanken konnte das erworbene Notenausgabe-

¹ Bis 1945 war die Reichsbank die deutsche Zentral-Notenbank.

² hierauf eingehend Baumgart, Die staatsrechtliche Stellung der Reichsbank, Dissertation Greifswald 1912, S. 19.

³ Döring, Die Reichsbank, in: Die Deutsche Bankwirtschaft, Bd. II, Berlin 1935, S. 72.

recht nicht ohne weiteres entzogen werden. Deshalb regelte das Bankgesetz von 1875 die Frage des Notenwesens umfassend. Die Notenbanken behielten ihr Ausgaberecht zwar, aber nur in geringerem Umfang. Sie wurden auf ihren (Heimat)-Staat zurückgedrängt. Die Reichsbank übernahm fortan aufgrund der Höhe ihres Grundkapitals¹ und wegen der ungehinderten Ausdehnung ihres Geschäftsbetriebes über das ganze Reich die wichtigste Rolle.

Für die privaten Notenbanken enthielt das Bankgesetz scharfe Bestimmungen. Sie durften außerhalb des Staates, der ihnen das Notenausgaberecht erteilt hatte, weder Bankgeschäfte betreiben, noch solche durch Agenturen betreiben lassen. Der Notenumlauf der Notenbanken erfuhr eine erhebliche Einschränkung. Die Noten einer solchen Bank konnten außerhalb des Gebietes des Heimatstaates zur Zahlung nicht gebraucht werden. Weitere Bestimmungen hinsichtlich der Deckung und Einziehung der Noten und der Reservebildung² taten ein übriges.

Das Gesetz verfehlte seinen Zweck in diesem

¹ Dieses betrug ursprünglich 120 Mill. Mark, vgl. Döring, a.a.O., S. 71; durch die Bankgesetznovelle vom 7. Juni 1899 wurde es auf 180 Mill. Mark (1905) erhöht, hierzu v. Hülst, Die Bedeutung der Bankgesetznovelle vom 7. Juni 1899 für Reichsbank und Privatenotenbanken und ihre Wirkung, Dissertation Münster, 1907, S. 13 ff.

² Sie wurden verpflichtet, jährlich mindestens 20 % des Reingewinnes dem Reservefond zuzuführen, bis dieser 1/4 des Grundkapitals betrug, v. Hülst, a.a.O., S. 8.

Punkte nicht. Im Jahre 1875 existierten noch 32¹ Notenbanken. Von diesen gaben in den folgenden Jahren fast alle ihr Notenausgaberecht auf, um die scharfen Bestimmungen nicht mehr erfüllen zu müssen. 13 Notenbanken verzichteten sofort auf ihr Notenprivileg.

Endlich blieben ab dem Jahre 1905 nur noch 4 Privatnotenbanken übrig. Dies waren²:

- die Bayerische Notenbank in München,
- die Sächsische Bank zu Dresden in Dresden,
- die Württembergische Notenbank in Stuttgart
- die Badische Bank in Karlsruhe (zuvor Mannheim)

Beutler³ sah in § 48 des Bankgesetzes die Ausgestaltung einer Aufsicht der Reichsverwaltung, bzw. des Reichskanzlers, dem die Privatnotenbanken unterstanden hatten. § 48 besagte, daß der Reichskanzler das Recht hatte, jederzeit durch Kommissare die Bücher, Geschäftslokale und Kassenbestände der Noten ausgebenden Banken einsehen zu lassen, und sich davon zu überzeugen, daß diese den ihnen durch Gesetz und Statut aufgegebenen Verpflichtungen nachkamen.

¹ Abgesehen von der Reichsbank und der Preußischen Bank.

² vgl. Privatnotenbankgesetz vom 30.8.1924, RG Bl. II, S. 246. Deren Notenprivileg erlosch mit dem 31.12.1935 aufgrund des Reichsgesetzes zur Änderung des Privatnotenbankgesetzes vom 18.12.1933, RGBl. II, S. 1034.

³ Die Reichsbank, ihre rechtliche Bedeutung und Zweckbestimmung, Dissertation Frankfurt, 1909, S. 147.

Ungeachtet dessen unterstanden die Privatnotenbanken in erster Linie der Aufsicht der Regierungen der Einzelstaaten, von denen sie das Recht der Notenausgabe erhalten hatten. Eine Reichsaufsicht, die wohl eher eine Kontrolle darstellte, spielte dagegen nur für die konkreten Vorschriften und Anforderungen des Bankgesetzes eine Rolle.

II. Reichsbank und Staatsaufsicht

In diesem Punkte unterschieden sich die Verhältnisse der Reichsbank von denen der anderen Notenbanken erheblich. Die Reichsbank unterstand der Aufsicht des Reiches. Dem Reich stand auch die Leitung der Reichsbank zu, obwohl diese "ausschließlich auf privatem Kapital aufgebaut"¹ war. Die Reichsbank war eine juristische Person. Sie war vermögensrechtlich ein vom Reichsfiskus unabhängiges Gebilde. Sie stellte aber keine Aktiengesellschaft dar, sondern besaß ein eigenes, im Bankgesetz verankertes Sonderrecht.²

Die dem Reich zustehende Aufsicht übte ein Bank-

¹ v. Hantelmann, Die Aufsicht des Staates über die Banken nach deutschem Recht, Dissertation Würzburg, 1936, S. 62.

² Speyerer, Die Reichsbankverfassung unter dem Bankgesetz vom 30. August 1924 und unter dem Gesetz über die Deutsche Reichsbank vom 15. Juni 1939, Dissertation Erlangen 1940, S. 28, nennt sie: "ein privates Erwerbsinstitut, mit privatem Kapital in einer der Aktiengesellschaft ähnlichen Form als selbständige Persönlichkeit mit vermögensrechtlicher Trennung vom Reichsfiskus".

kuratorium¹ aus. Dieses bestand aus dem Reichskanzler, als Vorsitzenden, und weiteren vier Mitgliedern. Von diesen ernannte eines der Kaiser², die drei anderen der Bundesrat. In vierteljährlichen Versammlungen wurde dem Kuratorium Bericht über den Zustand der Bank und über alle damit in Zusammenhang stehenden Fragen erstattet und eine allgemeine Rechenschaft von allen Tätigkeiten und Geschäftseinrichtungen der Bank erteilt.

Die Befugnisse des Kuratoriums waren nicht sehr groß. Es besaß nicht das Recht, Bücher einzusehen oder verbindliche Beschlüsse zu fassen. Die dem Reich zustehende Leitung der Reichsbank übten der Reichskanzler und unter diesem das Reichsbankdirektorium aus. Der Reichskanzler erließ die Geschäftsanweisungen für das Reichsbankdirektorium und die Instruktionen für die Bankbeamten (§ 26). Das Reichsbankdirektorium³ war die verwaltende und ausführende und die die Bank nach außen vertretende Behörde. Die Rechte der Anteilseigner der Bank waren sehr gering. Weder bei der Bildung, noch bei der Ausführung des "Reichsbankwillens" waren sie beteiligt. Für sie bestand die Generalversammlung. Hier konnten sie nur über die Erhöhung des Grundkapitals und über die Änderung der Gewinnverteilung und das

¹ Gierke, Deutsches Privatrecht, 1. Bd., Leipzig 1895, S. 642, nennt das Kuratorium "die staatliche Aufsichtsbehörde" für die Reichsbank.

² Ab 1918 der Reichspräsident.

³ Es bestand aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten (ab 1887), und zwischen sechs bis acht Mitgliedern. Alle wurden auf Vorschlag des Bundesrates vom Kanzler auf Lebenszeit ernannt, (§ 27).

Bankstatut entscheiden.

Das Bankgesetz vom 14.3.1875 gewährte trotz des herrschenden Liberalismus dem Reich einen großen Einfluß auf die Reichsbank. Dies erklärt sich daraus, daß die Unordnung und Uneinheitlichkeit auf dem Gebiet des Notenbankwesens abgestellt werden mußte. Das ging aber nur durch ein Eingreifen des Staats, durch ein "In-die-Hand-nehmen" des Notenbankwesens durch das Reich mittels Reichsbank und durch das "Todesurteil" über die Privatnotenbanken.¹

In der Nachkriegszeit erhielt die Reichsbank durch das sogenannte Autonomiegesetz vom 26. Mai 1922² die weitgehende Unabhängigkeit. Die Leitung der Reichsbank übernahm das Reichsbankdirektorium, während dem Reich nur die Aufsichtsbefugnisse blieben. Entsprechend der Trennung vom Reich entfiel durch das Bankgesetz vom 24.8.1924³ dann auch die Aufsicht des Reiches durch das Bankkuratorium. Dieses wurde aufgelöst. Nun oblag dem Reichsbankdirektorium auch die alleinige Leitung der Reichsbank.⁴ Es trug

¹ Spörlein, Das deutsche Notenbanksystem, Dissertation Fribourg 1955, S. 36.

² RGBl. II, S. 135.

³ RGBl. II, S. 235.

⁴ Infolge der damaligen politischen und wirtschaftlichen Situation im Nachkriegs-Deutschland kam es zu einer Einsetzung sowohl eines ausländischen Kommissars zur Kontrolle der Notenausgabe, als auch eines Generalrates, der zur Hälfte aus Ausländern bestand. Der Generalrat hatte mitentscheidenden Einfluß auf die Ernennung der Mitglieder des Reichsbankdirektoriums. Dieser ausländische Einfluß endete aber schon 1930; hierzu: Spörlein, a.a.O., S. 14.

die alleinige Verantwortung für die Verwaltung und auch für die Führung der Währungs-, Diskont- und Kreditpolitik; die Reichsbank trug die Verantwortung für den in der Zeit der Währungsstörungen und der Devisenschwierigkeiten wichtigsten Bereich der deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik.

C Das Gesetz, betreffend die Pflichten der
Kaufleute bei der Aufbewahrung fremder
Wertpapiere, vom 5. Juli 1896

Eine erste gesetzliche Einschränkung des vom Prinzip der Bankfreiheit geprägten Zustandes im privaten Bankgewerbe enthielt das Gesetz, betreffend die Pflichten der Kaufleute bei der Aufbewahrung fremder Wertpapiere vom 5. Juli 1896.¹

I. Ursachen und Vorgeschichte des Gesetzes

Allgemeine Aufmerksamkeit erlangten die Fragen des Bankwesens schon bald in der Zeit nach dem Erlaß des Bankgesetzes von 1874. Dies hing damit zusammen, daß das Interesse am Bankwesen seit den siebziger Jahren mit dem stärkeren Gewicht der Banken zunahm und es gleichzeitig zu zahlreichen Bankzusammenbrüchen kam.

Es brachen zusammen:²

Bankverein Aschaffenburg (Kapital 1,5 Mill.), Berliner Lombardbank (1,5 Mill.),
Gewerbebank H. Schuster & Co. (11,9 Mill.),

¹ RGBI, S. 183 und S. 194. Für dieses Gesetz bürgerte sich schnell die Bezeichnung "Bankdepotgesetz" ein; vgl. Riesser, Das Bankdepotgesetz, 2. Auflage, Berlin 1906, S. 2 FN 1.

² nach Weber, Depositenbanken und Spekulationsbanken, 3. Auflage, München u. Leipzig 1922, S. 361.

Niederlausitzer Kreditgesellschaft (1,4 Mill.), Niederschlesischer Kassenverein (1,5 Mill.), Provinzial-Wechsler- und Diskontobank in Posen (3 Mill.), Rheinische Effektenbank in Köln (9 Mill.), Ritter-schaftliche Privatbank in Pommern, Stettin (5,7 Mill.), Rostocker Vereinsbank (3 Mill.), Vereinsbank Quistorp & Co, Berlin (9,2 Mill.), Deutsche Handelsbank, Berlin (1,8 Mill.), Hamburger-Internationale Bank (15 Mill.), Leipziger Wechslerbank, Leipzig (3,2 Mill.), Stuttgarter Bank (9 Mill.).

Zu Beginn der neunziger Jahre (1891) kam es zu einer Bankkrise in deren Verlauf verschiedene Berliner Bankhäuser zusammenbrachen.¹ Hierbei wurden umfangreiche Depotunterschlagungen bei diesen Banken aufgedeckt.

Im deutschen Reichstag brachte der Abgeordnete von Cuny am 20. November 1891 vor diesem Hintergrund einen Antrag ein,² um möglichst rasch durch Gesetz die Veruntreuung anvertrauter Depots zu verhindern. Ferner verlangte v. Cuny hierzu die Bestimmung, daß derjenige, dem in seinem Geschäftsbetrieb Inhaberpapiere anvertraut wurden, diese nur dann veräußern dürfe, wenn der Deponent ihm die Veräußerung speziell und ausdrücklich gestattet habe. Ferner forderte v. Cuny in dem Antrag die Bestrafung von Depot-

¹ Weber, a.a.O., S. 362 nennt auch noch die Rheinisch-Westfälische Bank.

² abgedruckt in: Verh. d. Rt., Bd. 124, Nr. 531, S. 2866; der Antrag blieb allerdings im Reichstag unbehandelt.

unterschlagungen mit Zuchthaus, sowie die Verschärfung der Konkursbestimmungen.

Ebenso entstand in weiten Kreise die Forderung, den Auswüchsen des Geschäftsverkehrs der Banken durch gesetzgeberische Maßnahme entgegenzuwirken und die unzulänglichen Gegebenheiten zum Schutz des Publikums zu verbessern. Diese Forderungen fanden ihren Niederschlag in dem Entwurf des Bankdepotgesetzes.¹ Durch diesen Gesetzentwurf konkretisierten sich zum ersten Mal die Bemühungen um die Staatsaufsicht, auch wenn dies zu diesem Zeitpunkt den wenigsten Beteiligten klar geworden sein mag.²

Der bisherige Zustand auf diesem Gebiet hatte zivilrechtliche, strafrechtlich und auch wirtschaftliche Schwachstellen.³ Im zivilrechtlichen Bereich war unklar, ab wann kommissionsweise eingekaufte und zunächst ins Eigentum des Kommissionärs übergehende Papiere zum "Depot des Kommittenten" gehörten mit der Wirkung, daß der Kommissionär sich jeder Verfügung bzw. Weiterverpfändung zu enthalten hatte.

Hier lag auch das strafrechtliche Problem. Denn bei einer objektiv rechtswidrigen Verfügung war oft das Bewußtsein des "Täters", daß die Sache fremd und die Zueignung rechtswidrig sei, hin-

¹ abgedruckt in: Verh. d. Rt., Bd. 151, Nr. 14, S. 33; es wurde gleichzeitig mit dem Entwurf eines Börsengesetzes beraten.

² so auch Schulze, Karl, Die Aufsicht über die Kreditinstitute nach dem Reichsgesetz vom 5.12.1934, Dissertation Leipzig 1935, S. 21.

³ vgl. hierzu Riesser, Bankdepotgesetz, S. 2f.

sichtlich einer Verurteilung wegen Unterschlagung bzw. Untreue nicht festzustellen.¹

Der wirtschaftliche Mangel lag darin, daß es den Kommissionären leicht gemacht war, mit den Mitteln des Kommittenten zu spekulieren. Dies deshalb, weil sie nicht verpflichtet waren, bei der Weitergabe von Kommissionsaufträgen an einen Zentralbankier mitzuteilen, daß diese Papiere für sie "fremd" waren, oder daß der Auftrag für fremde Rechnung erfolgte. Diese Papiere eigneten sich daher vorzüglich zu eigenen Spekulationen.

Schon in früheren Jahren, 1892, existierte ein Entwurf für dieses Gesetz im königlich preußischen Ministerium für Handel und Gewerbe. Man stellte die Vorlage an den Reichstag in Aussicht, um dem Publikum Schutz im Zusammenhang mit Bankzusammenbrüchen zu gewähren. Hierzu kam es damals aber noch nicht.² Dies veranlaßte den Reichstagsabgeordneten Graf v. Arnim sich im Jahre 1894 im Reichstag³ darüber zu beschweren, daß immer noch nichts geschehen sei. Ein Entwurf über ein Depotgesetz lag dann aber in der letzten Sitzung der damaligen Börsenquotekommission vor. Zu einer abschließenden Behandlung des Entwurfs kam es aber wiederum nicht. Denn es ergab sich, daß es bei dem inneren Zusammenhang der allgemeinen Regelung der Börsenverhältnisse einerseits und der Ordnung des Depotwesens an-

¹ vgl. hierzu die amtliche Begründung für den Gesetzentwurf, in: Verh. d. Rt., Bd. 151, S. 35.

² Riesser, Bankdepotgesetz, S. 4.

³ Verh. d. Rt., Bd. 135, S. 2262 C.

dererseite nicht dienlich war, den einen Gegenstand ohne Berücksichtigung des anderen zu regeln. Auch die amtliche Begründung des Bankdepotgesetzes¹ verweist auf die Untrennbarkeit dieser beiden Materien und auf die Notwendigkeit, die legislative Beratung des Depotgesetzentwurfs nur zusammen mit dem des Börsengesetzes durchzuführen.

Tatsächlich lag der Entwurf des Bankdepotgesetzes dem Reichstag zusammen mit dem des Börsengesetzes am 3. Dezember 1895 vor. Am 17. Juli 1896 erfolgte die Verabschiedung des Bankdepotgesetzes vom Reichstag in dritter Lesung. Es trat am 30. Juli 1896 in Kraft.²

II. Der materielle Gehalt des Bankdepotgesetzes

Das Gesetz sollte nach der amtlichen Begründung die im Depotwesen hervorgetretenen Mängel abstellen und die bestehenden Rechtsvorschriften ergänzen, um dem Publikum größere Sicherheit gegen Verluste deponierter Wertpapiere zu verschaffen. Das Gesetz richtete sich an Bankiers, aber auch an andere Kaufleute, da die hier angesprochenen Geschäfte auch außerhalb des Bankbetriebes im kaufmännischen Verkehr vorgenommen

¹ a.a.O., S. 35.

² Das Gesetz hatte hinsichtlich seiner Verkündung allerdings formelle Mängel. Es war bei seinem Abdruck im Reichsgesetzblatt (Nr. 19, vom 16.7.1896, S. 183) unrichtig wiedergegeben worden. Daher kam es zu einer Berichtigung im RGBl. (Nr. 20 vom 23.7.1896, S. 194).

werden konnten.¹ Das Gesetz stellt einen der ersten staatlichen Eingriffe in die Führung privater Banken dar.

In seinem ersten Teil, §§ 1-9, enthielt es zivilrechtliche Vorschriften zur Ergänzung des bürgerlichen Rechts und des Handelsrechts. Die übrigen Vorschriften, §§ 10-13, enthielten Strafvorschriften hinsichtlich der Tatbestände der Untreue, des Betruges und der Unterschlagung.

Nach § 1 war jeder Bankier, der Aktien, auf den Inhaber lautende oder durch Indossament übertragbare Schuldverschreibungen oder vertretbare andere Wertpapiere - mit Ausnahme von Banknoten und Papiergeld - unverschlossen zur Verwahrung oder als Pfand annahm, verpflichtet, die fremden Effektendepots getrennt von seinen eigenen aufzubewahren und zu bezeichnen. Weiterhin bestand nun die Verpflichtung, ein Handelsbuch (Depotbuch) anzulegen, worin die Wertpapiere des Hinterlegers nach Gattung, Nennwert und Nummern einzutragen waren.

Der Kommissionär, der einen Auftrag zum Einkauf von Wertpapieren i.S.d. § 1 ausführte, hatte dem Kommittenten binnen 3 Tagen ein Verzeichnis der Stücke mit Angabe der Gattung, des Nennwertes, der Nummern oder sonstiger Unterscheidungsmerkmale zu übersenden, § 3, womit das Eigentum an den so bezeichneten Papieren auf den Kommitten-

¹ amtliche Begründung, a.a.O., S. 40.

ten übergang, § 8.¹ Ähnliches galt für den Umtausch von Wertpapieren, § 6. Ein Bankier, der Wertpapiere i.S.d. § 1 zum Zwecke der Aufbewahrung, der Veräußerung, des Umtausches oder des Bezuges von anderen Wertpapieren, Zins- oder Gewinnanteil an einen Dritten weitergab, hatte gem. § 9 die Pflicht, hierbei dem Dritten mitzuteilen, daß die Papiere "fremd" waren. Der Dritte, der eine solche Mitteilung erhielt, konnte an den übergebenen oder neu beschafften Papieren ein Pfandrecht oder ein Zurückbehaltungsrecht nur wegen solcher Forderungen bei seinem Auftraggeber geltend machen, welche mit Bezug auf diese Papiere entstanden waren.

III. Die Behandlung des Bankdepotgesetzes im Deutschen Reichstag

Soweit das Gesetz dem Verwahrer und Pfandgläubiger Pflichten auferlegte, stand die Nichtbeachtung dieser Pflichten noch nicht einmal als gewerbepolizeiliches Vergehen unter Strafe.

Hierfür war die Erwägung entscheidend, daß eine gewerbepolizeiliche Strafbestimmung nur dann wirksam sein könne, wenn die geschäftliche Tätigkeit der Banken und Bankiers etc. einer regelmäßigen polizeilichen Revision unterworfen würde. Eine solche Kontrolle wurde aber abgelehnt, weil sie nicht zu bewältigen sei. Im

¹ die bürgerlich-rechtlichen Bestimmungen, wonach der Eigentumswechsel früher eintrat, blieben unberührt.

übrigen stufte die amtliche Begründung eine derartige Revision als unangebracht ein, denn das Verhalten einzelner Bankiers oder Kaufleute sei kein Grund, den "von meist hochangesehenen Mitgliedern des Handelsstandes" betriebenen Gewerbebezweig mit Mitteln zu maßregeln, die in der Gewerbeordnung selbst nur ganz ausnahmsweise zugelassen würden. Zudem ließe die Gewerbeordnung diese Mittel auch nur aus hier gar nicht vorliegenden Gesichtspunkten zu.¹

Nicht nur die Mehrheit im Reichstag teilte diese Sicht, die Fachliteratur stimmte ebenfalls zu.² Goldschmidt bezeichnete den Vorschlag, periodisch polizeiliche Revisionen der Depotbestände einzuführen, als "ungeheuerlich". Er führte aus:³

"Denn abgesehen davon, daß angesehene Bankfirmen nicht wie polizeilich konzessionierte Pfandleiher zu behandeln sind, so würde es auch zu wirksamer Kontrolle an allen geeigneten Prüfungsorganen fehlen. Endlich würde die Anordnung derartiger "Revisionen" den gesamten Bankiersstand als einen Kreis von Personen kennzeichnen, deren Geschäftsräume wegen Verdacht strafbarer Handlungen der richterlichen bzw. polizeilichen Durchsuchung offenstehen."

¹ amtliche Begründung, a.a.O., S. 46.

² vgl. Linhardt, Die Kontrolle im Bankbetrieb, in: Betriebswirtschaftliche Abhandlungen Bd. II, Stuttgart 1926, S. 290.

³ Goldschmidt, Börsen und Banken, in: Preußische Jahrbücher, 1891, S. 887.

An diesem Punkt wird deutlich, wie sehr man noch davor zurückschreckte, den "Stand" der Bankiers und der Banken härter als in der Vergangenheit anzufassen. Diese Sichtweise änderte sich auch nicht durch die vorgekommenen Bankzusammenbrüche und Veruntreuungen. Die amtliche Begründung ging sogar noch weiter¹ und meinte, eine gewerbepolizeiliche Kontrolle könne den Schutz der Banken verletzen; es sei nämlich dann die Gefahr gegeben, daß eine solche Kontrollmöglichkeit von unzufriedenen Bankkunden in "schikanöser" Weise gegenüber den Banken mißbraucht würde.

Der Abgeordnete v. Cuny regte bei der ersten Beratung des Gesetzes im Reichstag an,² den Gesetzentwurf zu erweitern, und die staatlichen Kontrollmöglichkeiten gegenüber den betroffenen Banken zu verbessern. Er war der Ansicht, die gesetzlichen Verpflichtungen seien zwar zu begrüßen, es müsse aber kontrolliert werden, daß der Kommissionär tatsächlich die Wertpapiere aufbewahre, daß der Privatbankier, der die Papiere seiner Kunden weitergebe, tatsächlich dem Dritten mitteile, daß diese nicht seine, sondern fremde Papiere seien. v. Cuny regte weiter an, Registerrichter mit der Aufgabe zu betrauen, zu kontrollieren, ob tatsächlich ein Depotbuch wie vorgeschrieben geführt werde.

Die IX. Kommission, an die der Gesetzentwurf zur Vorbereitung durch Beschluß des Reichstages vom 11.1.1896 überwiesen wurde, hat sich allerdings mit der Frage der Kontrolle nicht beschäftigt,

¹ a.a.O., S. 46.

² Verh. d. Rt., Bd. 143, S. 227.

wohl weil die Kommission den Standpunkt der amtlichen Begründung teilte.

In der abschließenden dritten Beratung des Gesetzes im Reichstag entspann sich nur um § 3 eine kleine Debatte.¹ Aufgrund der Beschlüsse der IX. Kommission sah der Entwurf nur vor, daß für den Geschäftsverkehr der Banken untereinander bestimmte Verpflichtungen gelockert wurden. So sollte eine Bank als Kommittent auf die ansich erforderliche Übersendung des Stückverzeichnis generell und mündlich gegenüber einer anderen Bank verzichten können, was sonst nur ausdrücklich für jeweils einen einzelnen Auftrag und schriftlich erfolgen konnte. Dies begründete man damit, daß die Vertragsfreiheit weniger eingeschränkt werden sollte, wenn Banken "unter sich" seien, da diese sich über die Tragweite solcher Abmachungen genügend klar seien. Die Banken benötigten im Gegensatz zum allgemeinen Publikum diesen Schutz beim Geschäftsverkehr mit ihresgleichen nicht.²

Den Antrag³ des Reichstagsabgeordneten Graf von Arnim, der sich gegen die Befreiungsmöglichkeit für die Banken aussprach, lehnte der Reichstag nach kurzer Debatte ab.⁴ Man wollte die Ver-

¹ vgl. Verh. d. Rt., Bd. 146, S. 2682.

² vgl. Bericht der IX. Kommission zur Vorbereitung des Entwurfes des Gesetzes, betreffend die Pflichten der Kaufleute bei Aufbewahrung fremder Wertpapiere, abgedruckt in: Verh. d. Rt., Bd. 153, Nr. 342, S. 1769.

³ Verh. d. Rt., Bd. 153, Nr. 395, S. 1895.

⁴ Verh. d. Rt., Bd. 146, S. 2683 D.

tragsfreiheit der Banken nicht noch weiter einschränken.

Ob das Bankdepotgesetz mit seinen Eingriffen in die Führung des Geschäftsbetriebes der Banken tatsächlich dem Publikum mehr Schutz brachte, bezweifelten viele. Dies aber nun nicht deshalb, weil daß Gesetz schlecht gewesen sei, sondern vielmehr aus der generellen Überlegung heraus, daß kein Gesetz eine Garantie vor Veruntreuungen bieten könne.¹ Riesser² wies darauf hin, daß mit diesem Gesetz ein wirklicher Schutz für das Bankpublikum nicht erreicht werden könne. Kein Gesetz der Welt könne Schurkereien verhindern, keines könne die Moral der Menschen wieder herstellen, wenn diese Schiffbruch erlitten habe. Fälle von Betrug, Veruntreuung und Unterschlagungen seien durch kein Gesetz zu verhindern. Die Übergabe von "fein säuberlich" geführten Nummern- und Stückerzeichnissen nütze nichts, wenn die dazugehörenden Wertpapiere im Konkursfalle beim Verwahrer nicht vorhanden seien. Diese Vorschriften riefen nur eine trügerische Sicherheit beim Publikum hervor. Lemaitre meinte, vor schweren Verlusten schütze wohl eher eine sorgfältige Auswahl der Banken als Gesetze mit den schärfsten Strafbestimmungen.³

¹ Lemaitre, Der Effekten-Lieferungsverkehr unter das Effekten-Giro-Depot, in: Betriebswirtschaftliche Abhandlungen, Stuttgart 1926, Bd. 2, S. 58.

² Riesser, Bankdepotgesetz, S. 7.

³ a.a.O., S. 58; im gleichen Sinne hatte sich schon im Jahre 1891 Goldschmidt, a.a.O., S. 882, geäußert.

Nachdem in diesem Bereich ein erster staatlicher Eingriff stattgefunden hatte¹, dauerte es nur wenige Jahre, bis der Gedanke der Staatsaufsicht im privaten Bankgewerbe entscheidend vorangetrieben wurde. Denn schon im Jahre 1899 wurde das gesamte Hypothekenbankwesen unter die Beaufsichtigung des Staates gestellt.

¹ Gleichzeitig mit dem Bankdepotgesetz wurde das Börsenwesen durch das Börsengesetz vom 22. Juni 1896 (RGBl. S. 157), neu bekannt gemacht in der Fassung vom 27. Mai 1908 (RGBl. S. 215), geregelt. Danach unterstanden die Börsen der Aufsicht der jeweiligen Landesregierungen, vgl. hierzu Zänsdorf, Verfassung und Organisation der deutschen Börsen im Lichte der rechtsgeschichtlichen Entwicklung, Dissertation Halle-Wittenberg 1937, S. 83 ff.

D Die Einführung der Staatsaufsicht über das
Hypothekenbankwesen

Die Adressaten des Hypothekenbankgesetzes vom 13. Juni 1899¹ waren Banken, die einerseits Darlehen gegen hypothekarische Sicherstellung gewährten, andererseits zur Beschaffung der Gelder für die Darlehen Schuldnerverschreibungen - Hypothekenzettel - ausgaben. Die Hypothekenzettel begründeten zwar kein Recht an einzelnen, bestimmten Hypotheken, aber sie fanden in dem gesamten Hypothekenbestand der Banken ihre Unterlage und Deckung. Die Hypothekenbanken dienten auf dem Gebiete des Realkredits dem Ausgleich zwischen Kapitalnachfrage und Kapitalangebot. Das Verfahren ähnelte in der Hauptsache demjenigen der landschaftlichen Kreditvereine. Es bestanden aber doch erhebliche Unterschiede.

Die älteren Landschaften entstanden in Preußen in der 2. Hälfte des 18. Jh.. Im Jahre 1770 entstand die Schlesische Landschaft als erstes Bodenkreditinstitut², 1871 die Pommersche Landschaft, 1787 die Westpreußische Landschaft und im Jahre 1788 die Ostpreußische Landschaft. Diese älteren Landschaften waren öffentlich-rechtliche Zwangsvereinigungen adeliger Großgrundbesitzer. Sie besaßen Korporationsrechte

¹ RGBl. S. 375; das Gesetz trat zusammen mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch am 1.1.1900 in Kraft.

² Spelsberg, Öffentlich-rechtliche Bodenkreditinstitute, in: Handbuch des Realkredits, Frankfurt a.M. 1963, S. 842.

und waren juristische Personen des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht des Staates.¹

Die späteren in der 2. Hälfte des 19. Jh. entstandenen Landschaften bzw. Kreditvereine oder -verbände unterschieden sich von den älteren Landschaften dadurch, daß bei ihnen die Zwangsmitgliedschaft, wie auch die ständische Komponente, entfiel. Mitglieder waren hier die Eigentümer der beliebigen Güter.²

Die Hypothekenbanken stellten dagegen Kapitalgesellschaften dar, deren Bildung sich nach Privatrecht richtete. Sie erlangten in Deutschland erst ab 1860 größere Bedeutung.³ Zuvor bestand nur ein einziges Institut dieser Art, nämlich die 1835 als Aktiengesellschaft errichtete Bayerische Hypotheken- und Wechselbank, wobei diese zur Ausgabe von Hypothekenzinsbriefen erst in späterer Zeit (1860) überging.⁴ Unter dem Einfluß des nach 1860 hervorgetretenen Kreditbedürfnisses, bedingt durch das schnelle Anwachsen der größeren Städte, entwickelte sich das Hypothekenbankwesen rasch.

¹ vgl. Gassmann, Die deutschen Hypothekenbanken und ihre Beaufsichtigung durch Staat und Treuhänder, Dissertation Leipzig 1905, S. 2.

² vgl. hierzu Pohl, Die Entwicklung des deutschen Bankwesens zwischen 1848 und 1870, in: Deutsche Bankgeschichte, Bd. 2, Frankfurt a.M. 1982, S. 210; Gassmann, a.a.O., S. 4 f.

³ vgl. Fleischmann/Bellinger/Kerl, Hypothekenzinsbankengesetz, Kommentar, 3. Auflage, München 1979, S. 29.

⁴ Golodetz, Die Staatsaufsicht über die Hypothekenbanken, Dissertation Berlin 1905, S. 6.

Die bei Erlaß des Hypothekenbankgesetz von 1899 bestehenden 40 Hypothekenbanken entstanden überwiegend zwischen 1862 und 1872. Ein weiterer Gründungsschwerpunkt lag in den Jahren 1894 bis 1896. Die von diesen Banken ausgegebenen Hypothekenpfandbriefe beliefen sich am Ende des Jahres 1897 auf ca. 5.566.545.000 Mark. Im Jahre 1910 waren es schon 10 Milliarden Mark. Die Banken wiesen ein eingezahltes Aktienkapital von 522.256.000 Mark mit einem Hypothekenbestand von 5.901.763.000 Mark auf.¹

Der ausgedehnte Geschäftsbetrieb macht deutlich, welche Folgen eine fehlerhafte Geschäftsführung der Hypothekenbanken bei weiten Kreisen nach sich zog. Zwar war es bis zum Erlaß des Hypothekenbankgesetzes noch nicht zu Zuständen gekommen, die die Hypothekenbanken in ihrer Gesamtheit in Mißkredit gebracht hätten. Aber der Geschäftsbetrieb der Hypothekenbanken berührte das öffentliche Interesse weit mehr, als die Tätigkeit anderer Banken. Hierin lag auch wohl der Grund dafür, daß die Staatsaufsicht über die Hypothekenbanken vergleichsweise schnell und ohne größeren Widerstand beschlossen wurde, während eine solche Aufsicht bei den anderen Banken erst sehr viel später Gestalt annahm.

¹ Zahlen nach Hecht, Ist die reichsgesetzliche Regelung des Hypothekenbankwesens und der gemeinsamen Rechte der Besitzer von Schuldverschreibungen zu empfehlen?, Gutachten zum 24. Deutschen Juristentag, in: Verhandlung des 24. Deutschen Juristentages, 3. Bd., Berlin 1898, S. 211.

I. Frühe Bemühungen um eine reichsgesetzliche Regelung ab 1868

Schon früh entstanden Bestrebungen, das Hypothekenbankwesen einer reichsgesetzlichen Regelung zu unterziehen. Aber einerseits war eine öffentlich-rechtliche Regelung aufgrund des Geschäftsbetriebes der Hypothekenbanken nicht möglich, andererseits wollte man diese Frage in der Konkursordnung nicht regeln.¹

Der erste Versuch zu einer reichsgesetzlichen Regelung des Hypothekenbankwesens erfolgte im Jahre 1868. Ein - unerledigt gebliebener - Bundesratsentwurf aus diesem Jahre wollte die Gründung neuer Bodenkreditinstitute fördern. Den Anlaß hierfür bildete die damals herrschende Kreditnot des Grundbesitzes. Um zu neuen Instituten zu gelangen, sollten diese mit der Befugnis zur Ausgabe von Inhaberpfandbriefen von dem Erfordernis der staatlichen Genehmigung befreit und lediglich an die Einhaltung von Normativbestimmungen geknüpft werden.² Da die Zahl der Hypothekenbanken binnen kurzer Zeit auch ohne gesetzgeberische Anreize wuchs, blieben diese Bestrebungen ohne Ergebnis.

Im Jahre 1879 wollte man dem Bedürfnis der Pfandbriefgläubiger nach ausreichender Sicherheit entsprechen. Dieses Bedürfnis wuchs aus dem

¹ Schulze, Lothar, Die Staatsaufsicht über das Deutsche Hypothekenbankwesen, Dissertation Greifswald, 1912, S. 32.

² amtliche Begründung des Hypothekenbankgesetzes vom 13.6.1899, in: Verh. d. Rt., Bd. 173, Nr. 106, S. 931.

Mißtrauen gegenüber der noch nicht erprobten Sicherheit der Hypothekenbanken.

Es entstand der Entwurf eines "Gesetzes, betreffend das Faustpfandrecht für Pfandbriefe und ähnliche Schuldverschreibungen", der 1879 dem Reichstag vorlag.¹ Hierdurch sollte Sicherheit für die Pfandbriefgläubiger geschaffen werden. Der Entwurf sah die Bestellung eines Pfandrechtes an den gesamten, die Unterlage der Pfandbriefe bildenden Hypotheken zu Gunsten der Pfandbriefgläubiger vor und regelte sowohl die Voraussetzungen und Wirkungen einer solchen Pfandbestellung, als auch die mit ihr zusammenhängende Vertretung der Pfandgläubiger durch einen zu berufenden Pfandhalter. Den einzelnen Instituten sollte es allerdings überlassen bleiben, ob sie von diesem Gesetz Gebrauch machen wollten.

Der Entwurf regelte aber ausschließlich die privatrechtliche Seite des Pfandbriefwesens; Bestimmungen für die Errichtung, den Geschäftsbetrieb und die Geschäftsverwaltung der Institute enthielt er nicht.² Dazu hatte die mit dem Gesetz befaßte XI. Kommission des Reichstages eine Resolution beschlossen, die eine reichsgesetzliche Regelung der Bedingungen für die Errichtung und die Geschäftsführung der Pfandbriefanstalten befürwortete.³ Zur Verabschiedung

¹ abgedruckt in: Verh. d. Rt., Bd. 55, Nr. 50, S. 422.

² vgl. Göppert-Seidel, Hypothekenbankgesetz, Kommentar, 2. Auflage, Berlin 1911, S. 15.

³ vgl. Verh. d. Rt., Nr. 245, S. 1576.

kam es im Reichstag nicht; der Reichstag war von der Notwendigkeit einer solchen Regelung zwar überzeugt; aber dieser Entwurf erschien ihm nicht erschöpfend genug.¹

Im Jahre 1880 kam es zur erneuten Vorlage des Entwurfs mit geringfügigen Änderungen.² Aus Zeitmangel erfolgte aber wiederum keine Verabschiedung. Die amtliche Begründung dieses Entwurfes aus dem Jahre 1880 befaßte sich mit einer Kontrolle des Geschäftsbetriebes der Banken. Eine in die Verwaltung der Institute eingreifende Aufsicht lehnte sie ab. Zur Begründung hieß es:³

"In Deutschland ist inzwischen die Überzeugung durchgedrungen, daß die Kontrolle eines großen und komplizierten Geschäftsbetriebes, wie er sich bei allen Kreditinstituten mehr oder weniger entwickelt, durch einen Staatskommissar nicht mit hinreichender Genauigkeit ausgeübt werden kann, daß aber der trotzdem erweckte Schein einer wirksamen Kontrolle leicht schädlich wirkt, schädlich für das Ansehen des Staates, der mit einer Verantwortung belastet wird, die er sachlich nicht tragen kann, schädlich auch für das Publikum, welches im Vertrauen auf die staatliche

¹ so Rieberding, Staatssekretär des Reichsjustizamtes, im Deutschen Reichstag am 7.3.1899, Verh. d. Rt., Bd. 166, S. 1391 A.

² Verh. d. Rt., Bd. 60, Nr. 32, S. 156. Der neue Entwurf enthielt die Zustimmung der mit der Vorberatung befaßten VIII. Kommission, vgl. Bericht der VIII. Kommission, Verh. d. Rt., Bd. 61, Nr. 114, S. 754.

³ Verh. d. Rt., Bd. 55, Nr. 50, S. 432.

Aufsicht sein Geld bei Geschäften beteiligt, denen es sonst ferngeblieben oder mit größerer Vorsicht selbst gefolgt wäre."

Diese Einstellung zur Staatsaufsicht blieb bis zum Ende des 1. Weltkrieges der amtliche Standpunkt der Regierung. Hinsichtlich der Regelung des Hypothekenbankwesens meinte die Regierung in den späteren Jahren, daß sie erst vorgenommen werden sollte, wenn die Reform des bürgerlichen Rechts ihren Abschluß gefunden habe.

Da deshalb eine reichsgesetzliche Regelung nicht erreicht werden konnte, wurde in einigen Bundesstaaten die Landesgesetzgebung tätig. So zuerst in Koburg-Gotha durch das "Gesetz, betreffend die Sicherstellung der Rechte der Besitzer von Pfandbriefen" vom 4. April 1885¹; später in Bayern, durch "Gesetz, die Pfandrechte für Schuldverschreibungen auf den Inhaber" vom 23. April 1892; in Elsaß-Lothringen durch Gesetz vom 22. Mai 1893; in Mecklenburg-Schwerin durch Gesetz vom 27. Februar 1894; in Mecklenburg-Strelitz durch Verordnung vom 3. März 1894 und in Schwarzburg-Sondershausen durch Gesetz vom 15.1.1896. Hierbei lehnte man sich durchweg an den gescheiterten Reichsgeszentwürfen von 1879/1880 an. In Preußen erhielten die schon

¹ Die Lage der "Deutschen Grundkreditbank zu Gotha", die bei der Begebung ihrer Prämienpfandbriefe den Grundsatz der Kongruenz von Aktiv- und Passivgeschäft nicht ausreichend bedacht hatte, machte hier ein Eingreifen notwendig, vgl. Pohl, Festigung und Ausdehnung des deutschen Bankwesens zwischen 1870 und 1914, in: Deutsche Bankengeschichte, Bd. 2, Frankfurt a.M. 1982, S. 305.

geltenden Normativbestimmungen vom 6. Juli 1863 lediglich eine neue Fassung.

II. Die preußischen Normativbestimmungen

Im Jahre 1863 erließ Preußen im Verordnungsweg die "Normativbestimmungen über die Konzessionierung von Hypothekenbankgesellschaften, welche die Ausgabe von Obligationen au 'porteur beabsichtigen" vom 6. Juli 1863.¹ Diese enthielten - im Gegensatz zu den vorgenannten Gesetzen - keine Regelung der rechtlichen Sicherstellung der Pfandbriefgläubiger², sondern gaben nur Vorschriften über den Geschäftsbetrieb der Hypothekenbanken.

1. Die Normativbestimmungen von 1863

Nach den Normativbestimmungen war zur Eröffnung und Führung von Hypothekenbankgeschäften eine besondere Konzession nicht erforderlich. Die Beachtung dieser Bestimmungen war ausreichend. Es gab aber zwei Besonderheiten. Bis zum Jahre 1870 benötigten Aktiengesellschaften eine besondere staatliche Genehmigung. Dies fiel durch die Aktiennovelle vom 11. Juni 1870 weg.³ Des-

¹ abgedruckt u.a. bei Fränken, Der Staat und die Hypothekenbanken in Preußen, Dissertation Münster 1904, S. 41; Dannebaum, Deutsche Hypothekenbanken, Berlin 1911, S. 304.

² Göppert-Seidel, a.a.O., S. 17; Hecht, a.a.O., S. 214.

³ S. o. S. 3.

weiteren war nach dem preußischen Gesetz vom 17. Juni 1833 eine besondere Genehmigung für die Ausgabe von Schuldverschreibungen auf den Inhaber notwendig.¹ Aus diesem Genehmigungserfordernis resultierte auch ein Aufsichtsrecht. Dies war aber in der Praxis bedeutungslos; eine wirkliche Aufsicht fand nicht statt.²

Die Normativbestimmungen von 1863 enthielten keine Vorschriften hinsichtlich einer Beaufsichtigung. Die Regierung behielt sich aber das Recht vor, zu kontrollieren, ob das Gleichgewicht zwischen den Hypothekenbriefen und den Hypothekenforderungen gewahrt war. Dies Recht konnte gem. § 8 der Normativbestimmungen von einem Staatskommissar ausgeübt werden. Ausdrücklich lehnte § 8 aber die Verpflichtung zur Kontrolle ab. Sonstige Kontrollvorschriften stellten die Normativbestimmungen nicht auf.

Diese Normativbestimmungen galten auch nicht etwa für alle Hypothekenbanken in Preußen gleichermaßen. Im Jahre 1872 existierten in Preußen 8 Hypothekenaktienbanken,

- die Erste preußische Hypothekenaktienbank
ggr. 1864,³
- die Pommersche Hypothekenaktienbank
ggr. 1866,
- die Preußische Hypothekenaktienbank
ggr. 1864,

¹ vgl. Fränken, a.a.O., S. 10.

² Golodetz, a.a.O., S. 10; Schulze, Lothar, a.a.O., S. 25.

³ diese wurde 1882 schon wieder liquidiert, da sie unter den geltenden Bestimmungen keine Entwicklungsmöglichkeit sah.

- die Preußische Bodenkreditaktienbank
ggr. 1868,
- die Frankfurter Hypothekenaktienbank
ggr. 1862,
- die Preußische-Centralbodenkredit-Aktiengesellschaft
ggr. 1870,
- die Schlesische Bodenkredit-Aktiengesellschaft
ggr. 1872,
- die Deutsche Hypothekenbank, Aktiengesellschaft
ggr. 1872.

Von diesen waren die Preußische-Centralbodenkredit-Aktiengesellschaft und die Frankfurter Hypothekenaktienbank¹ den Normativbestimmungen im Gegensatz zu den fünf verbleibenden Banken nicht unterworfen.² Die unterschiedliche Behandlung der Banken bezüglich der Unterwerfung unter die Normativbestimmungen in Preußen war möglich, weil diese nur Verwaltungsvorschriften darstellten und keine Gesetze. Die Hypothekenbanken wünschten die Abschaffung der Bestimmungen und Gleichbehandlung.³ Diese Bemühungen scheiterten aber an der Regierung.

¹ Diese mußte von den Normativbestimmungen befreit werden, weil sie erst mehrere Jahre nach ihrer Gründung bei der im Jahre 1866 erfolgten Annexion Frankfurts in das Gebiet Preußens eintrat.

² Zusätzlich wurde die Bewertung der zu beleihenden Pfandobjekte bei der Preußischen Centralbodenkredit-Aktiengesellschaft ganz in das Ermessen der Bankleitung gelegt; vgl. Fränken, a.a.O., S. 16f.

³ vgl. Fränken, a.a.O., S. 23f.

Die Normativbestimmungen engten den Geschäftsbetrieb der Hypothekenbanken sehr ein, obwohl es keine Aufsichtsbestimmungen gab. So wurden die "Normativbanken"¹ z.B. in ihrem Recht beschränkt, den Zinssatz der Pfandbriefe selbst zu bestimmen, die Ausgabe von Pfandbriefen war nur bis zum zehnfachen Betrag des bar eingezahlten Aktienkapitals gestattet; das Hauptproblem der Normativbestimmungen waren die Beleihungsgrundsätze. Im Vergleich zu den volle Bewegungsfreiheit genießenden außerpreußischen Hypothekenbanken behinderte die "äußerst rigoros zu nennende Systematisierung"² die Normativbanken in ihrer Tätigkeit.

2. Normativbestimmungen von 1893

Erst im Jahre 1893 hatte die Regierung Preußens ein Einsehen und gewährte den fraglichen Banken durch eine Überarbeitung der Normativbestimmungen mehr Selbständigkeit und Bewegungsfreiheit. Mit den Normativbestimmungen vom 27. Juni 1893³ erkannte die Regierung an, daß die Hypothekenbanken ungetrübt von staatlicher Bevormundung einen volkswirtschaftlich bedeutenden Zweck zu erfüllen hatten. Hinzu kam, daß auch die Normativbestimmungen von 1863 die Solidität der Banken nicht immer sicherstellen konnten, denn verschiedentlich waren Normativbanken in verlust-

¹ So wurden die den Normativbestimmungen unterliegenden Banken genannt.

² Golodetz, a.a.O., S. 7.

³ abgedruckt bei Dannebaum, a.a.O., S. 291, und bei Fränken, a.a.O., S. 42.

reiche Schwierigkeiten geraten.¹ Der Erweiterung des Spielraums für die Hypothekenbanken stand allerdings die Aufnahme der Staatsaufsicht in die neuen Bestimmungen von 1893 gegenüber.

§ 3 der Normativbestimmungen von 1893 regelte, daß zur Kontrolle der einzelnen Beleihungsgeschäfte die Banken mit dem jährlichen Geschäftsabschluß ein Verzeichnis der vorgenommenen Beleihungen vorzulegen hatten, aus dem das Verhältnis der angenommenen Beleihungswerte zu den Grundreinerträgen bzw. Gebäudesteuerauszugswerten zu ersehen war. §§ 8 und 9 verpflichteten die Hypothekenbanken hinsichtlich der Bilanzerstellung und der Gewinn-/Verlustrechnung zu großer Transparenz, was einen genauen Einblick in den gesamten Geschäftsbetrieb erlaubte. Gem. § 11 war die Regierung als Aufsichtsbehörde befugt, ständig oder für einzelne Fälle einen "Aufsichtskommissar" zu ernennen. Dieser durfte die Gesellschaftsorgane einschließlich der Generalversammlung einberufen, ihren Beratungen beiwohnen und jederzeit in die Kasse, Bücher, Rechnungen und sonstige Schriftstücke der Gesellschaft Einsicht nehmen.

Dagegen sagten die neuen Bestimmungen nicht, welche Rechte dem Kommissar zustehen sollten, wenn ein geordneter Geschäftsbetrieb nicht mehr vorhanden war. Tatsächlich sind bei den Normativbanken zu keiner Zeit Kommissare ernannt

¹ In ernste Schwierigkeiten geriet die Preussische Bodenkreditaktienbank in 1873 und die Pommersche Hypothekenaktienbank blieb von 1879 bis 1889 ohne Dividende; vgl. Pohl, Festigung und Ausdehnung des deutschen Bankwesens zwischen 1870 und 1914, a.a.O., S. 305.

worden.¹ Die Revision der Normativbestimmungen brachte im Hinblick auf die Bestimmungen zum Aufsichtsrecht des Staates und der Veröffentlichung von Betriebsergebnissen eine einschneidende Verschärfung. Diese Verschärfung bestand allerdings wohl nur auf dem Papier. Da auch gleichzeitig eine Reihe von Lockerungen und Befreiungen² eintraten, waren die Hypothekenbanken in Preußen mit den neuen Bestimmungen nicht unzufrieden. Mit deren Erlass setzte dann im Jahre 1893 gleich eine Gründungswelle von Hypothekenbanken ein.

In den anderen deutschen Staaten wurden keine Normativbestimmungen erlassen.³

III. Das Hypothekenbankgesetz vom 13.6.1899

1. Gründe und Ziele

Der Entwurf des Hypothekenbankgesetzes war der Endpunkt der Entwicklung, die mit dem unerledigt gebliebenen Bundesratsentwurf im Jahre 1868 begonnen hatte. Obwohl die Gesetzgebung in vielen Fällen schon in Anlehnung an die gescheiterten Gesetzentwürfe aus dem Jahre 1879/80 tätig

¹ vgl. Golodetz, a.a.O., S. 10.

² z.B. wurde jetzt allen Hypothekenbanken gestattet, Darlehen an Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne hypothekarische Sicherstellung zu gewähren.

³ Hecht, a.a.O., S. 214; Golodetz, a.a.O., S. 9.

geworden war,¹ blieb doch die Überzeugung, daß eine reichsgesetzliche Regelung des Hypothekenbankwesens immer mehr erforderlich sei. Allerdings ging es nun nicht mehr allein darum, durch privatrechtliche oder konkursrechtliche Vorschriften die Stellung der Pfandbriefgläubiger zu sichern. Vielmehr erschien es angesichts der bedeutenden Entwicklung des Hypothekenbankwesens unerläßlich, auch die Errichtung, den Geschäftsbetrieb, die Beaufsichtigung, die öffentliche Berichterstattung, die Aufmachung der Bilanzen, die Art und Höhe der Deckung der Pfandbriefe etc. zu regeln.²

Denn in diesem Bereich bestand für die Hypothekenbanken eine große Rechtsunsicherheit. In den meisten Bundesstaaten fehlten allgemeine Vorschriften über den Geschäftsbetrieb der Banken. Entscheidend waren hier sehr oft die Satzungen der jeweiligen Banken. Diese Satzungen beruhten aber in ihren wichtigsten Punkten wiederum auf unterschiedlichen Anschauungen.

Bezüglich einer staatlichen Beaufsichtigung fehlte es fast gänzlich an gesetzlichen Vorschriften.³ Eine Ausnahme bildete Elsaß-Lothringen. Dort galt das französische Dekret "sur les sociétés de credit foncier" vom 28. Februar 1852 nach der Vereinigung mit dem Deutschen Reich im Jahre 1871 weiter. Es begründete die laufende Staatsaufsicht und die Konzessionspflicht für

¹ s.o. S. 40.

² vgl. amtliche Begründung des Hypothekenbankgesetzes, a.a.O., S. 932.

³ vgl. amtliche Begründung des Hypothekenbankgesetzes, a.a.O., S. 934.

alle französischen Bodenkreditanstalten.¹ Ansonsten gab es ein Aufsichtsrecht nur dort, wo ein solches bei der Erteilung der nach den Landesgesetzen erforderlichen Genehmigung zur Ausgabe von Inhaberpfandbriefen besonders vorbehalten worden war. Aber auch dann waren in aller Regel die Aufsichtsbefugnisse nicht näher bestimmt, so daß die "Aufsicht" auf einem unsicheren Fundament stand.² Bayern beschränkte sich auf die Beaufsichtigung der Hypothekenbanken, die das Privileg der Mündelssicherheit ihrer Pfandbriefe erhalten hatten. Die anderen bayerischen Hypothekenbanken unterlagen der Beaufsichtigung nicht. Dies hatte zur Folge, daß die staatliche Kontrolle wiederum selbst als Privileg empfunden wurde.³

Dieser Zustand der Rechtsungleichheit und -unsicherheit hielt Riesser⁴ nicht nur für das Publikum und die Pfandbriefabnehmer für bedenklich. Der Zustand habe die nicht zu rechtfertigende Folge, daß Hypothekenbanken, die über den Bereich ihres Heimatstaates hinaus auch in anderen deutschen Staaten ihre Geschäfte betrieben, sich dort freier bewegen konnten, als die Banken ihres Heimatstaates. Auch die amtliche Begrün-

¹ Schulze, Lothar, a.a.O., S. 24.

² amtliche Begründung des Hypothekenbankgesetzes, a.a.O., S. 934.

³ Schulze, Lothar, a.a.O., S. 27f.

⁴ Riesser, Zur Kritik der Gesetzentwürfe, betreffend das Hypothekenbankwesen und die gemeinsamen Rechte der Besitzer von Schuldverschreibungen, Beilageheft zum 47. Band der "Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht", Stuttgart 1898, S. 5.

dung griff diesen Gedanken auf und unterstrich die Wettbewerbsvorteile der Banken, die außerhalb ihres "Heimatstaates" tätig waren.¹

2. Inhalt

a) Überblick

Schon die §§ 1 und 2 des Hypothekenbankgesetzes bedeuteten einen Einschnitt in die bis dahin bestehende Bank- und Gewerbebefreiheit. § 1 und § 2 enthielten Vorschriften über die Zulassung neuer Hypothekenbanken und für Unternehmungen, die Hypothekenbankgeschäfte betreiben wollten.

§ 1 machte die Ausübung des Geschäftsbetriebes von der Genehmigung des Bundesrates abhängig. Damit sollte gewährleistet werden, daß für das gesamte Reich einheitlich entschieden werden konnte. Durch diese Einführung der Genehmigungspflicht wurde seit der Aktienrechtsreform im Jahre 1870 zum ersten Male wieder eine Konzessionspflicht eingeführt.² § 2 bestimmte, daß die Genehmigung nur Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien zu erteilen war.

¹ amtliche Begründung des Hypothekenbankgesetzes, a.a.O., S. 932.

² Nach dem damals geltenden Recht bedurften die Hypothekenbanken, sofern es nur um die Ausübung ihres Gewerbebetriebes ging, keiner besonderen Genehmigung. Nach den in den meisten deutschen Staaten geltenden Bestimmungen war eine Genehmigung nur dann erforderlich, wenn auf den Inhaber lautende Hypothekenspfandbriefe ausgegeben werden sollten. Die diesbezüglichen landesgesetzlichen Regelungen wurden dann durch § 795 des Bürgerlichen Gesetzbuches abgelöst.

Hierzu hieß es in der amtlichen Begründung, offenen Handelsgesellschaften, einfachen Kommanditgesellschaften und Einzelpersonen könne der Betrieb von Hypothekenbankgeschäften nicht gestattet werden, weil es bei ihnen an den rechtlich gesicherten Grundlagen fehle, die ein solches Unternehmen erfordere.¹ Gleiches galt für Gesellschaften mit beschränkter Haftung wegen ihrer Organisation, die ungeeignet für den Bankbetrieb sei.

Das Verbot des Betriebs von Hypothekenbankgeschäften durch die vorgenannten Gesellschaften oder durch Einzelpersonen war allerdings wenig einschneidend, da es zur Zeit der Beratungen des Gesetzes einen Betrieb durch solche Gesellschaften oder Einzelpersonen nicht gab.

Allerdings erfaßte das Verbot auch die eingetragenen Genossenschaften. Zur damaligen Zeit existierten in Deutschland zwei eingetragene Genossenschaften, die hypothekarische Darlehen an ihre Mitglieder gewährten und aufgrund der so erworbenen Forderungen Hypothekenpfandbriefe ausgaben. Hierbei handelte es sich um die 1896 gegründete Bayerische Landwirtschaftsbank in München und um den Danziger Hypothekenverein in Danzig, gegründet 1868. Eine dritte, die Nationalhypothekenkreditgesellschaft in Berlin existierte seit 1897 nicht mehr.² Den Bestand der beiden Genossenschaften sicherte § 44 Abs. 2.

¹ amtliche Begründung des Hypothekenbankgesetzes, a.a.O., S. 933.

² vgl. Fränken, a.a.O., S. 31.

Zur Begründung dieses zukünftigen Verbots hieß es,¹ daß das Eigenkapital der Genossenschaften zumeist verhältnismäßig gering sei, und daß die gesetzliche Haftung der Mitglieder im Falle des Konkurses hierfür keinen Ersatz biete. Andererseits könne die Geltendmachung der Haftpflicht bei dem bedeutenden Umfang der durch die Ausgabe von Hypothekenspfandbriefen begründeten Verbindlichkeiten schwerwiegende Folgen für die betroffenen Kreise haben.

§§ 3 und 4 enthielten die Bestimmungen über die staatliche Beaufsichtigung der Hypothekenbanken. § 5 betraf die Geschäfte, die die Banken betreiben durften. §§ 6-9 stellten die wesentlichen Bedingungen fest, die bei der Ausgabe der Hypothekenspfandbriefe zu erfüllen waren. Es schlossen sich in §§ 10-20 die bei der Gewährung der hypothekarischen Darlehen zu beachtenden Bedingungen an. Die Vorschriften über die Buchführung, die Bilanzen, den Geschäftsbetrieb und über sonstige Nachweise fanden sich in den §§ 21-27, während die §§ 28 ff. die Verhältnisse ordneten, die die rechtliche Sicherheit der Pfandbriefgläubiger betraf, insbesondere die Bestellung eines mit der Wahrung ihrer Rechte betrauten Vertreters, sowie der Anspruch der Pfandbriefgläubiger auf vorzugsweise Befriedigung aus den zur Deckung der Pfandbriefe dienenden Hypotheken.

¹ amtliche Begründung, a.a.O., S. 933.

b) Staatsaufsicht

Die Aufsicht über das Hypothekenbankwesen stand nach dem neuen Gesetz gem. § 3 dem Bundesstaat zu, in dessen Bereich die jeweilige Bank ihren Sitz hatte. Die Aufsicht erstreckte sich auch auf Zweigniederlassungen in einem anderen Bundesstaat. Dem Bundesstaat, in dem sich diese Zweigniederlassung befand, stand ein Aufsichtsrecht über sie gesetzlich nicht zu. Die Aufsicht erstreckte sich auf den ganzen Geschäftsbetrieb der Bank und dauerte bis zur Beendigung der Liquidation.

Die Aufsicht dem Reich zu übertragen, erachtete man als nicht sinnvoll. Der Bundesrat sei für eine so fortlaufende Tätigkeit ungeeignet und dem Reich fehlten Organe, die eine unmittelbare (Reichs-)aufsicht durchführen könnten. Für eine gleichzeitige Beaufsichtigung durch die verschiedenen Aufsichtsbehörden¹ der Bundesstaaten sei durch die Feststellung der für den Geschäftsbetrieb der Hypothekenbanken maßgebenden allgemeinen Grundsätze gesorgt. Diese wiesen die Richtung, wohin die Aufsicht sich zu bewegen

¹ Die dauernde Aufsicht führte z.B. in Preußen aufgrund Allerhöchsten Erlasses vom 13.8.1876 (Gesetz-Sammlung, a.a.O., S. 391), in der Zentralinstanz der Minister für Landwirtschaft, Domänen und Forsten mit Rücksicht darauf, daß diesem auch die Aufsicht über die Preußischen Landschaften durch "Allerhöchsten Erlaß" vom 10.9.1874 (Gesetz-Sammlung, a.a.O., S. 310) übertragen worden war; während die unmittelbare Aufsicht durch die Regierungspräsidenten, in Berlin durch den Polizeipräsidenten, geführt wurde. Bei der Zentralbodenkreditaktiengesellschaft in Berlin übte ein besonderer Kommissar die Aufsicht aus, vgl. hierzu Göppert-Seidel, a.a.O., S. 26.

hätte.¹ So war eine allgemeine Staatsaufsicht dergestalt, daß die Behörden den Geschäftsbetrieb der Hypothekenbanken fortlaufend in allen seinen Einzelheiten zu überwachen hatten, allerdings von Anfang an nicht geplant. Hierdurch sollte beim (Bank-)publikum der Eindruck vermieden werden, daß es aufgrund einer solchen staatlichen Aufsicht einer eigenen Prüfung der Vertrauenswürdigkeit der einzelnen Hypothekenbanken nicht mehr bedürfe. Denn die Tätigkeit der Staatsverwaltung könne einer derartigen Erwartungshaltung gerade nicht entsprechen.²

Es blieb den einzelnen Bundesstaaten überlassen, in welchem Umfang sie von den Aufsichtsbefugnissen Gebrauch machten. Eine nicht einheitliche und damit ungleiche Beaufsichtigung in den Bundesstaaten war nach der amtlichen Begründung³ trotzdem nicht zu befürchten. Denn eine Nichtausübung des Aufsichtsrechts konnte es danach nicht geben, da die den Geschäftsbetrieb der Hypothekenbanken regelnden Vorschriften des Gesetzes eine unmittelbare Ausübung der Aufsicht notwendig machen würden, indem sie für gewisse Maßnahmen und Anordnungen der Banken die vorherige Genehmigung der Aufsichtsbehörden forderten.

Durch das Hypothekenbankgesetz sollten die Aufsichtsbehörden der Bundesstaaten in die Lage

¹ amtliche Begründung des Hypothekenbankgesetzes, a.a.O., S. 934.

² amtliche Begründung, a.a.O., ebenda; die gleiche Meinung vertrat Hecht, a.a.O., S. 217.

³ a.a.O., S. 934.

versetzt werden, sich jederzeit Einblick in die Bankverhältnisse zu verschaffen und Mißstände abzustellen.

§ 4 S. 1 hatte folgenden Wortlaut:

"Die Aufsichtsbehörde ist befugt, alle Anordnungen zu treffen, welche erforderlich sind, den Geschäftsbetrieb der Bank mit den Gesetzen, der Satzung und den sonst in verbindlicher Weise getroffenen Bestimmungen¹ im Einklang zu halten."

Für die zwangsweise Durchführung der von den Aufsichtsbehörden zu erlassenden Anordnungen waren die landesgesetzlichen Vorschriften über das Zwangsverfahren in Verwaltungssachen maßgebend.

Die Aufsichtsbehörden waren weiterhin gemäß § 4 namentlich befugt, jederzeit die Bücher und Schriften der Banken einzusehen, sowie den Bestand der Kasse und die Bestände an Wertpapieren zu untersuchen. Auch konnten sie von den Verwaltungsorganen der Banken Auskunft über alle Geschäftsangelegenheiten verlangen. Sie hatten das Recht, einen Vertreter in die Generalversammlungen und die Sitzungen der Verwaltungsorgane - deren Einberufung sie verlangen konnten - zu entsenden, sowie die Ankündigung von Gegenständen zur Beschlußfassung zu verlangen. Sie konnten - wenn diesem Verlangen nicht entsprochen wurde - Generalversammlungen einberufen, Sitzun-

¹ z.B. die nach § 13 des Gesetzes von den Banken mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde zu erlassenden Anweisungen für die Ermittlung des Wertes der Grundstücke.

gen der Verwaltungsorgane anberaumen und Gegenstände zur Beschlußfassung auf Kosten der Banken selbst ankündigen.

Gemäß § 4 bestand die Befugnis, die Ausführung von Beschlüssen oder Anordnungen zu untersagen, die gegen das Gesetz, gegen die Satzung oder gegen die sonst in verbindlicher Weise getroffenen Bestimmungen verstießen. Aufgrund dessen konnte durch die Aufsichtsbehörde auch die Auszahlung von Dividenden oder die Ausgabe von Pfandbriefen verhindert werden. Für die Aufsichtsbehörde bestand die Möglichkeit, die Aufsicht unter ihrer Leitung durch einen Kommissar dauernd oder punktuell ausüben zu lassen.

Die Hypothekenbanken durften (§ 5) außer der Gewährung hypothekarischer Darlehen und der Ausgabe von Hypothekenspfandbriefen nur folgende Geschäfte betreiben:

- den Erwerb, die Veräußerung und die Beleihung von Hypotheken;
- die Gewährung nichthypothekarischer Darlehen an inländische Körperschaften des öffentlichen Rechts oder gegen Übernahme der vollen Gewährleistung durch eine solche Körperschaft und die Ausgabe von Schuldverschreibungen aufgrund der so erworbenen Forderungen;
- die Gewährung von Darlehen an inländische Kleinbahnunternehmen gegen Verpfändung der Bahn und die Ausgabe von Schuldverschreibungen aufgrund der so erworbenen Forderungen;
- den kommissionsweisen Ankauf und Verkauf von Wertpapieren, jedoch unter Ausschluß von Zeitgeschäften;

- die Annahme von Geld oder anderen Sachen zum Zweck der Hinterlegung, jedoch mit der Maßgabe, daß der Gesamtbetrag des hinterlegten Geldes die Hälfte des eingezahlten Grundkapitals nicht übersteigen durfte;
- die Besorgung der Einziehung von Wechseln, Anweisungen und ähnlichen Papieren.

Verfügbares Geld durften die Hypothekenbanken nutzbar machen durch Hinterlegung bei geeigneten Bankhäusern¹, durch Ankauf ihrer Hypothekenspfandbriefe und ihrer gemäß § 4 ausgegebenen Schuldverschreibungen, durch Ankauf solcher Wechsel und Wertpapiere, die nach den Vorschriften des Bankgesetzes vom 14.3.1875 von der Reichsbank angekauft werden durften, sowie durch Beleihung von Wertpapieren nach einer von der Hypothekenbank aufzustellenden Anweisung.²

Der Erwerb von Grundstücken war den Hypothekenbanken nach § 5 nur zur Verhütung von Verlusten an Hypotheken oder zur Beschaffung von Geschäftsräumen gestattet. In Ansehung eines solchen Erwerbes standen in jedem Bundesstaat Hypothekenbanken, die in dem Gebiet eines anderen Bundesstaates ihren Sitz hatten, den einheimischen Hypothekenbanken gleich. Verboten war den Hypothekenbanken z.B. die Aufnahme von langfristigen Darlehen.

¹ auch bei Einzelbankiers. Die Aufsichtsbehörde war befugt, einzuschreiten, wenn das betreffende Bankhaus die erforderliche Sicherheit nicht besaß (vgl. amtliche Begründung, a.a.O., S. 937).

² Diese Anweisung hatte die beleihungsfähigen Papiere und die zulässige Höhe der Beleihung festzusetzen.

Bei jeder Hypothekenbank war ein Treuhänder zu bestellen, § 28. Die Bestellung erfolgte durch die Aufsichtsbehörde und konnte jederzeit widerrufen werden. Aufgabe des Treuhänders war es, die vorschriftsmäßige Deckung für die Hypothekenzettel zu prüfen. Er hatte weiterhin darauf zu achten, daß die zur Deckung der Pfandbriefe bestimmten Hypotheken und Wertpapiere in das Hypothekenregister eingetragen wurden. Die in dieses Register eingetragenen Hypotheken konnten nur mit Zustimmung des Treuhänders im Register gelöscht werden; gleiches galt für eingetragene Wertpapiere. Bei der Ausgabe von Hypothekenzetteln hatte der Treuhänder diese vorher mit einer Bescheinigung über das Vorhandensein der vorschriftsmäßigen Deckung und über die Registereintragung zu versehen. Er verwaltete im übrigen die Urkunden über die eingetragenen Hypotheken und Wertpapiere; gleichfalls hatte er das zur Deckung der Hypothekenzettel bestimmte Geld unter dem Mitverschluß der Bank zu verwahren (§ 31).

Zusammenfassend gesehen stellt das Hypothekenzettelbankgesetz vom 13. Juli 1899 einen zweiten großen Einschnitt in das vom Prinzip der Bankfreiheit geprägte damalige Bankwesen dar. Mit diesem Gesetz wurde erstmals eine reichseinheitliche Regelung des Hypothekenzettelbankwesens erreicht mit Konzessionszwang, strengen Struktur- und Ordnungsvorschriften, Beschränkungen der Geschäftstätigkeit, Treuhänder und Staatsaufsicht.¹

¹ Bähre/Schneider, KWG-Kommentar, 2. Aufl., München 1976, S. 42.

3. Die Beratung des Hypothekendarbankgesetzes von 1899 und seine Bewertung

a) Das Bedürfnis zur reichsgesetzlichen Regelung

Von Anfang an bestand kein Zweifel an der Notwendigkeit, das Hypothekendarbankwesen reichsgesetzlich zu regeln. Im Juni 1897 trat im Reichsjustizamt eine Sachverständigenkommission zur Begutachtung des entsprechenden Gesetzentwurfes zusammen. Diese Kommission hatte von einer Grundsatzdiskussion darüber, ob überhaupt ein Bedürfnis zur Regelung dieses Bereiches gegeben sei, abgesehen.¹ Der 24. Deutsche Juristentag im Jahre 1898 in Posen bezeichnete die reichsgesetzliche Regelung des Hypothekendarbankwesens einstimmig als dringend wünschenswert.²

Ähnlich äußerte sich bei der ersten Beratung des Entwurfes des Hypothekendarbankgesetzes im Deutschen Reichstag am 7. März 1899 der Staatssekretär des Reichsjustizamtes Rieberding.³ Dieser wies auf die große Anzahl der bestehenden Hypothekendarbanken und auf die in Zukunft zu erwartenden

¹ Riesser, Zur Kritik, a.a.O., S. 1, bemerkt hierzu, die Mehrzahl der süddeutschen Sachverständigen habe zwar die reichsgesetzliche Regelung der rechtlichen Seite von Anfang an für eine nachweisliche Notwendigkeit gehalten, sie habe aber anfängliche Zweifel bezüglich der Notwendigkeit bzw. Zweckmäßigkeit der Regelung der wirtschaftlichen Seite des Hypothekendarbankwesens gehabt. Diese Bedenken seien aber fallengelassen worden.

² Antrag abgedruckt bei Riesser, Zur Kritik, a.a.O., S. 90.

³ Verh. d. Rt., Bd. 166, S. 1391.

den Neugründungen hin. Es sei für ein Einschreiten des Gesetzgebers höchste Zeit, möglichen negativen Entwicklungen entgegenzuwirken. Er hielt die reichsgesetzliche Regelung für diesen Teil des Bankwesens für sachgemäß:

"... mit jedem Jahr wachsen sich die bestehenden Gesellschaften in den ihnen eigentümlichen Gewohnheiten und Einrichtungen fester und fester aus und werden immer weniger geneigt, sich denjenigen Änderungen anzupassen, die mit einer einheitlichen Gesetzgebung nun einmal unvermeidbar verbunden sind, und mit jedem Jahr wächst der Geschäftskreis und damit die Macht der Banken und damit auch der stille Widerstand, den große Gesellschaften neuen Reformen entgegenbringen, wenn diese (Reformen) sich nicht ganz ihren gewohnten Anschauungen und eingelebten Einrichtungen anpassen."

Bei der sich anschließenden parlamentarischen Beratung im Reichstag war dann die Notwendigkeit einer reichsgesetzlichen Regelung der rechtlichen, wie auch der wirtschaftlichen Seite des Hypothekenbankwesens kein streitiges Thema.¹

b) Dezentrale Reichsaufsicht

Widerstand und Bedenken stellten sich aber dann im Reichstag gegen die Einführung des Konzesses-

¹ gleiches gilt für die Beratung der X. Kommission, an die der Gesetzentwurf durch Beschluß vom 7.3.1899 zur Vorbereitung überwiesen wurde; vgl. den entsprechenden Kommissionsbericht, Verh. d. Rt., Bd. 174 Nr. 320, S. 2156.

sionszwanges (§ 1) und die Ausgestaltung der Staatsaufsicht (§ 3) ein.¹

Bei der Vorbereitung in der X. Kommission wurde die Einführung des Konzessionszwanges mit der Begründung angegriffen², ein öffentliches Interesse sei dafür nicht ersichtlich. Das Gesetz biete auch ohne den Konzessionszwang genügende Sicherheit; es gehe zu weit, wenn für die Frage, ob die Errichtung neuer Hypothekenbanken genehmigt werde, das Bedürfnis nach einer solchen Bank mitentscheidend sei. Denn über ein solches Bedürfnis zu urteilen, sei bei einem so ausgedehnten Wirtschaftsgebiet, wie es das Deutsche Reich darstelle, niemand in der Lage. Ferner führe die Erschwerung von Neugründungen zu einer Expansion der schon vorhandenen Banken.

Ein in der Kommissionsberatung gestellter Antrag, der auf die Beseitigung des Konzessionszwanges zielte, stieß allerdings auf Ablehnung; der Konzessionszwang und die staatliche Aufsicht stünden in einem untrennbaren Zusammenhang, weshalb sie auch im Gewerberecht stets miteinander verbunden worden seien. Auch während der parlamentarischen Beratung im Reichstag wurde der Konzessionszwang vergeblich mit dem Argument bekämpft³, er stelle eine Beschränkung der

¹ nur vereinzelt gab es Kritik daran, daß die eingetragenen Genossenschaften vom Geschäftsbetrieb ausgeschlossen wurden, vgl. Abgeordnete Rettich, Hahn und Loebel, Verh. d. Rt., Bd. 166, S. 1392 D, 1390 C, 2500 E.

² vgl. Kommissionsbericht, a.a.O., S. 2157.

³ von den Abgeordneten Schrader, Lenzmann und Munckel, Verh. d. Rt., Bd. 166, S. 1403 D, 2497 C, 1402 B, 1396 A.

freien Tätigkeit der Hypothekenbanken und eine unnötige behördliche Bevormundung dar.

Demgegenüber bestand prinzipiell Einigkeit hinsichtlich der Einführung der staatlichen Aufsicht über die Hypothekenbanken. Allerdings bezweifelte man, ob durch die Übertragung der Staatsaufsicht auf die einzelnen Bundesstaaten eine reichseinheitliche Regelung in diesem Punkt erreichbar sei.¹ Man befürchtete, es werde zu einer unterschiedlichen Ausübung der Staatsaufsicht in den einzelnen Bundesstaaten kommen, was wiederum angesichts der regional übergreifenden Tätigkeit vieler Hypothekenbanken die Rechtungleichheit nicht beseitigen werde.² Auch hätten die verschiedenen Aufsichtsbehörden nicht gleiche Ansichten. Aufgrund der unterschiedlichen Interessenlage bei kleineren und großen Bundesstaaten würden jene die Befugnisse, die das Gesetz auf dem Gebiet der Beaufsichtigung einräume, anders nutzen und handhaben, als die großen Bundesstaaten. Die Kritiker der dezentralen Staatsaufsicht schlugen als Alternative vor, die Reichsaufsicht zu schaffen und diese entweder dem Bundesrat oder einer aufsichtsführenden Reichszentralbehörde zu übertragen.³

¹ Abgeordneter Büsing, Verh. d. Rt., Bd. 166, S. 1393.

² Abgeordneter Camp, Verh. d. Rt., Bd. 166, S. 1397.

³ vgl. Verh. d. Rt., Bd. 166: Abgeordneter Büsing, S. 1393 C, Camp, S. 1397 C, Calwer, S. 1400 D u. 1401 A, Schrader, S. 1404 A u. 2499 A/B; dagegen äußerte der Abgeordnete Spahn, S. 1395, es bestehe überhaupt keine Veranlassung "so zentralistisch zu sein".

Auch in der Kommissionsberatung blieb ein Versuch, wenigstens teilweise die befürchtete zukünftige Rechtsungleichheit zu vermeiden, ohne Erfolg. Ein während dieser Beratung gestellter Antrag auf Einführung eines zusätzlichen § 3 a fand keine Mehrheit. Dieser neue § 3 a sollte nach dem Antrag folgenden Inhalt haben:

"Hypothekenbanken, deren hypothekarische Beleihungen im Gebiet eines Bundesstaates außerhalb ihres Sitzes 1/4 ihrer Gesamtbeleihungen erreichen, sind verpflichtet, auf Erfordern des betreffenden Bundesstaates für alle in dem Gebiet desselben vorzunehmenden Beleihungsgeschäfte eine Zweigniederlassung zu errichten.

Die Zweigniederlassung unterliegt hinsichtlich der Beleihungsgeschäfte der Aufsicht desjenigen Bundesstaates, für dessen Gebiet sie errichtet ist."

Gegen diesen Antrag behielt das Argument die Oberhand, Zweigniederlassungen stellten keinen eigenständigen Betrieb dar und eine unerwünschte zersplitterte Aufsicht sei die Folge.¹

Der tiefere Grund dafür, daß eine Reichsaufsicht nicht vorgesehen und auch zur damaligen Zeit nicht durchsetzbar war, lag wohl darin, daß die Reichseinheit nicht sehr geschätzt war und deshalb die Befugnisse der Einzelregierungen nicht fühlbar eingeeengt werden sollten und konnten.²

¹ vgl. hierzu, Bericht der X. Kommission, a.a. O., S. 2158.

² so Abgeordneter Schrader, Verh. d. Rt., Bd. 166, S. 2499.

Dementsprechend hatten die Vertreter der Regierung schon bei den Beratungen der X. Kommission klargestellt, daß die Reichsgesetzgebung ohne ausreichende Gründe nicht in die Hoheit der Bundesstaaten eingreifen dürfe.¹

Riesser² vermutete daher zutreffend, daß für die dezentrale Aufsicht weniger sachliche, als vielmehr politische Gründe ausschlaggebend gewesen sind. Die Bundesstaaten sahen das Aufsichtsrecht als ein Hoheitsrecht an, das sie nicht aus den Händen geben wollten.

Die Literatur befürwortete ganz überwiegend statt der von den Einzelstaaten ausgeübten Aufsicht eine zentrale Reichsaufsicht.³ Schon vor den Beratungen des Reichstages hatten Hecht⁴ und Riesser⁵ erhebliche Kritik geübt. Riesser verwies zum einen auf die Betätigung vieler Hypothekenbanken in verschiedenen Bundesstaaten und zum anderen auf die Schwierigkeiten einer dezentralen Aufsichtsführung. Dies speziell bei der Frage, wie der Wert der Grundstücke bei der Beleihung ermittelt werde, und wie die Grundsätze von den Hypothekenbanken gehandhabt wurden.

¹ vgl. Bericht der X. Kommission, a.a.O., S. 2158.

² Zur Kritik, S. 30 f.; die gleiche Ansicht vertrat Golodetz, a.a.O., S. 40.

³ vgl. Schulze, Lothar, a.a.O., S. 87; a.A. Lützel, Vorschläge zum Entwurf eines Hypothekenbankgesetzes, Weimar 1898, S. 7.

⁴ a.a.O., S. 215.

⁵ Verhandlungen des 24. Deutschen Juristentages, 4. Bd., Berlin 1898, S. 209; ders., Zur Kritik, S. 23 ff.

Riesser betonte, daß die Aufstellung sachgemäßer Grundsätze für die Wertermittlung zu den schwierigsten Aufgaben gehörte und eine vernünftige Lösung dieser Aufgaben nur "aufgrund reicher Erfahrungen" denkbar sei. Hierzu müsse man über eine lange Zeit viele verschiedene Hypothekenbanken beobachten und überwachen. Dies könne nur von einer Zentralstelle aus geschehen. Auch werde das Publikum die aufgrund des Reichshypothekenbankgesetzes ausgegebenen Pfandbriefe für gleichwertig erachten, obwohl seitens der einzelnen Bundesstaaten die verschiedensten Instruktionen hinsichtlich der Wertermittlung der Grundstücke existieren würden, deren Hypotheken dann aber die Grundlage für Pfandbriefe bildeten. Eine Reichszentralstelle müsse deshalb Grundsätze zur Wertermittlung aufstellen.

Auch Hecht verwies darauf, daß die Erfahrungen, die eine Reichsbehörde sammeln könne, bei einer Aufsichtsführung durch die einzelnen Regierungen der Bundesstaaten nicht zu erlangen wären.¹ Er trat deshalb für ein Reichspfandbriefamt ein. In diesem Zusammenhang nahm der 24. Deutsche Juristentag im Jahre 1898 einen Antrag einstimmig an², der hinsichtlich des zum damaligen Zeitpunkt schon vorliegenden Entwurfes des Hypothekenbankgesetzes forderte:

"a) Die Aufsicht über die Hypothekenbanken sollte dem Reiche übertragen und nicht den Landesregierungen überlassen werden.

¹ ebenso Golodetz, a.a.O., S. 43.

² vgl. Verhandlungen des 24. Deutschen Juristentages, a.a.O., S. 366 f.

b) Mindestens aber sind die Anweisungen über die Wertermittlung der zu beleihenden Grundstücke oder Kleinbahn-Unternehmungen von dem Bundesrate oder von einer durch letzteren zu bestellenden Zentralbehörde zu erlassen."

Aber auch der unter b) genannte Antrag zeigte keinen durchgreifenden Erfolg.

Ursprünglich hatte § 13 des Hypothekenbankgesetzes im vom 24. Deutschen Juristentag kritisierten Entwurf folgenden Wortlaut:

"Die Hypothekenbank hat aufgrund der Vorschriften des § 12 eine Anweisung über die Wertermittlung zu erlassen und der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung einzureichen."

Aufgrund der auch in der X. Kommission geübten Kritik wurde § 13 erweitert. Danach mußte eine Bank, die hypothekarische Beleihungen in dem Gebiete eines Bundesstaates vornahm, in dem sie nicht ihren Sitz hatte, auch die Genehmigung der Aufsichtsbehörde dieses Bundesstaates einholen.

Darüber hinaus kritisierte Golodetz¹, daß dem Reich die Konzessionierung der Hypothekenbanken zustehe, andererseits aber die Aufsicht in den Händen der Bundesstaaten lag. Er fürchtete, daß die dezentrale Aufsichtsregelung den Zweck der reichseinheitlichen Konzessionierung gefährden könne. Golodetz ging im übrigen die Aufsicht

¹ a.a.O., S. 43.

nicht weit genug. Er kritisierte¹ den Standpunkt, den die amtliche Begründung für eine mehr zurückhaltende Aufsicht eingenommen hatte. Er sah zwar auch die Gefahr, daß das Publikum eine weitergehende Staatsaufsicht mit einer Übernahme der Verantwortung durch den Staat verwechseln könne. Gleichwohl glaubte er, daß solche Mißdeutungen nicht so verhängnisvolle Folgen nach sich ziehen könnten, wie die Vernachlässigung der Aufsicht. Der einfache Pfandbriefgläubiger habe kein Recht und keine Möglichkeit, anstelle des Staates die Solidität der Pfandbriefe und der Hypothekenbanken nachzuprüfen.

Der Schwachpunkt des Hypothekenbankgesetzes vom 13.7.1899 lag aber in der Übertragung der Staatsaufsicht auf die Bundesstaaten. Einer der Gründe für den Erlaß des Gesetzes bildeten die wettbewerblichen Mißstände in Folge der Rechtsungleichheit in den deutschen Einzelstaaten.² Die einzelnen Bundesstaaten waren aber voneinander unabhängige Staaten. Eine Gewähr für die einheitliche Handhabung der Staatsaufsicht konnte es angesichts der verschiedenartigen Verhältnisse in den Bundesstaaten nicht geben. Mit dem Prinzip der Einheitlichkeit wurde gleich zu Beginn daher sofort wieder gebrochen.

Bemerkenswert ist, daß der am 14. November 1900 dem Reichstag vorgelegte Entwurf eines Gesetzes über die privaten Versicherungsunternehmen³, die

¹ a.a.O., S. 31.

² Fleischmann/Bellinger/Kerl, a.a.O., S. 31.

³ abgedruckt in: Verh. d. Rt., Bd. 189, S. 154; Gesetz vom 12.5.1901, RGBl., S. 139.

Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmen reichseinheitlich durch eine Reichsaufsichtsbehörde regelte.

Zwar war der Bereich der Hypothekenbanken mit dem der Versicherungsunternehmen auch zum damaligen Zeitpunkt nicht ohne Abstriche zu vergleichen; gleichwohl fällt aber auf, daß die Regierung und auch der Gesetzgeber innerhalb weniger Monate ihren Standpunkt in der Frage der Ausübung der Staatsaufsicht umkehrte. Bemerkenswert ist dies deshalb, weil viele Argumente, die bezüglich des Hypothekenbankgesetzes für die Reichsaufsicht von dritter Seite ins Feld geführt und vom Gesetzgeber und von der Regierung zurückgewiesen worden waren, sich nun in der amtlichen Begründung des Entwurfes für ein Gesetz über die privaten Versicherungsunternehmen wiederfanden, und zwar als Untermauerung der einheitlichen Reichsaufsicht.¹

Der Gesetzentwurf von 1900 (Versicherungswesen) konstatierte, ebenso wie der des Hypothekenbankgesetzes, den Zusammenhang von Staatsaufsicht und Konzessionssystem; aber anders als dieser ging jener den Weg konsequent zu Ende und legte die Konzession und die Staatsaufsicht eben einheitlich in die Hand des Reiches.

Sollte bei den Hypothekenbanken die Aufsicht noch zurückhaltend ausgestaltet und gehandhabt werden, so hieß es in der amtlichen Begründung

¹ Nur bei den Versicherungsunternehmen, die ihren Geschäftsbetrieb auf das Gebiet eines Bundesstaates beschränkten, übten die jeweiligen Einzelstaaten die Aufsicht aus.

zum Gesetzentwurf von 1900 (Versicherungswesen), die Aufsichtsbehörde müsse mit großen Machtbefugnissen ausgestattet werden und in deren Anwendung in weiten Grenzen freies Ermessen haben, wenn nicht nur "der täuschende Schein" einer Aufsicht erweckt werden sollte.¹

Die Notwendigkeit der Reichsaufsicht stand für die amtliche Begründung außer Frage. "Dringende Gründe der Zweckmäßigkeit" forderten nun die Aufsicht über die "größeren Anstalten".² Im Gegensatz zum Hypothekenbankwesen konnte jetzt eine zentrale Behörde aus dem ganzen Gebiet des Reiches

"am ehesten mit den geeigneten administrativen, juristischen und insbesondere auch mit solchen personellen Kräften ausgestattet werden, denen die erforderliche Erfahrung auf dem Gebiet der Versicherungspraxis und die nötigen Kenntnisse innewohnen."³

Die Zahl, so die amtliche Begründung⁴ weiter, der hierzu geeigneten Beamtenkräfte sei nicht besonders groß. Es sei dagegen sehr schwer, zahlreiche Landesbehörden in den einzelnen Bundesstaaten mit personellen Kräften zu besetzen, die dieser schwierigen Aufgabe gerecht

¹ Verh. d. Rt., Bd. 189, S. 174 ff.

² Die amtliche Begründung meinte hier die Privatunternehmen, die sich nicht nur in ihrem Geschäftsbetrieb auf das Gebiet eines Bundesstaates beschränkten, vgl. amtliche Begründung, Verh. d. Rt., Bd. 189, S. 174.

³ a.a.O., S. 175.

⁴ ebenda

werden könnten. Eine Reichsoehörde könne sich wegen ihrer intensiven Beschäftigung mit den Versicherungsangelegenheiten über die geschäftliche und finanzielle Entwicklung genau unterrichten und sich zugleich mit den Vorgängen aus dem gesamten Gebiet des Versicherungswesens vertraut machen. Inhaltlich stellt dieser Standpunkt der amtlichen Begründung des Entwurfs von 1900 fast ein Spiegelbild dessen dar, was die Befürworter für die zentrale Reichsaufsicht im Hypothekenbankwesen vergeblich vertreten hatten.¹

Ebenso wie im Jahr 1899 war im Jahr 1900 statt vorhandener Reichszersplitterung Freizügigkeit und Rechtseinheit das Ziel. Im Jahre 1900 hatte man erkannt, daß hierzu sowohl die Konzessionierung, als auch die Aufsicht durch eine zentrale Stelle erfolgen mußte. Die amtliche Begründung des Entwurfs von 1900 stellte unmißverständlich fest, daß die erforderliche Gleichmäßigkeit der Behandlung der in den einzelnen Staaten existierenden Privatunternehmen bei einer dezentralen Aufsicht nicht gewährleistet war.²

Genauso hatten die Kritiker der dezentralen Aufsicht über die Hypothekenbanken argumentiert. Die Kritik dieser "Schwachstelle" des Hypothekenbankgesetzes fand aber mit der Verabschiedung des Gesetzes von 1899 nicht ihr Ende. Schon bald nach dem Erlaß des Hypothekenbankgesetzes setzte an diesem Punkt eine Diskussion wieder ein.

¹ S. o. S. 61 ff.

² Amtliche Begründung, Verh. d. Rt., Bd. 189, S. 174; vgl. hierzu: Figges, Geschichte und Entwicklung der Versicherungsaufsicht, Dissertation Münster 1985.

E Der erste Ruf nach einem Reichs-Bankkontroll-
amt (1901)

Der hoch angesehene Professor Adolph Wagner forderte¹ im Jahre 1901 die für das Bankwesen schärfsten und einschneidendsten Neuerungen, die bis zum 1. Weltkrieg überhaupt in Deutschland öffentlich vorgeschlagen wurden.

Zuvor war Neumann-Hofer² im Jahre 1894 für konkrete Ausweise der Banken eingetreten; diese sollten in Zwischenräumen von ein bis höchstens vier Wochen erstellt und veröffentlicht werden; da das breite Publikum aber die Richtigkeit dieser Ausweise nicht prüfen könne, müsse der Staat zur Kontrolle verpflichtet werden; hierfür sollte eine besondere Behörde errichtet werden mit der Aufgabe,

"das Bankwesen des Landes daraufhin zu kontrollieren, ob die gesetzlichen Vorschriften von den einzelnen Banken eingehalten werden. Dazu muß es der Behörde gestattet sein, jederzeit, eventuell mit Zustimmung des zuständigen Ministeriums, die Bücher der Banken einzusehen und Abschriften zu nehmen".³

¹ Wagner, Bankbrüche und Bankkontrollen, in: Deutsche Monatszeitschrift für das gesamte Leben der Gegenwart, 1901, Bd. 1, S. 74 ff. und 248 ff.

² in seiner Schrift: Depositengeschäfte und Depositenbanken, Leipzig 1894, S. 215 f.

³ a.a.O., S. 218.

I. Vorschlag Wagner

Wagner unterbreitete seinen Vorschlag vor dem Hintergrund großer Mißstände und Enthüllungen bei vielen Hypotheken- und Effektenbanken.

Nach Wagner brachten diese Enthüllungen eine Summe von

"geschäftlicher Unordnung, Mißwirtschaft und Ungeschicklichkeit, von Leichtsinne, Gewissenlosigkeit, Unredlichkeit, von Verstößen gegen die Grundregeln des ordentlichen Bankbetriebes, von schamloser Verletzung von Treu und Glauben und gesetzlicher und statutarischer Normen ans Licht, wie es wenigstens in der neueren Bankgeschichte anderer Kulturländer ... kaum ähnlich vorgekommen ist."¹

Wagner reklamierte weiterhin falsche Bilanzausweise und leichtsinnige hypothekarische Beleihungen. Aus den Vorgängen bei den Hypothekenbanken zog er den Schluß, daß die durch das Hypothekenbankgesetz vom 13. Juli 1899 eingeführte Staatsaufsicht nicht weitgehend genug gewesen sei; er beklagte, daß strengere Aufsichtsvorschriften nicht durchsetzbar waren.

Wagner sah die Mißstände aber nicht nur bei den Hypothekenbanken, sondern er erhob - ebenso wie andere² - Bedenken auch hinsichtlich der Effek-

¹ a.a.O., S. 74

² so auch Lindenberg, Die Gefahren im Deutschen Bankwesen, Berlin 1901, S. 4, 27.

tenbanken. Deshalb bezogen sich seine Forderungen auch nicht nur auf die Hypothekenbanken.

II. Die inhaltliche Ausgestaltung

Wagner machte folgende Vorschläge:¹

"(I.) Veröffentlichung der Jahresbilanz in weitgehender Spezialisierung zur Sicherung des Publizitätsgrundsatzes; in knapper Form mindestens Quartalsstatus, wenn nicht Monatsstatus nach einem amtlichen, von der Reichsaufsichtsbehörde aufgestellten Schema für Noten-, Depositen-, Hypotheken- und Effektenbanken.

(II.) Errichtung eines Reichs-Bankkontrollamtes zur wenigstens formalen, eventuell materiellen Kontrolle des gesamten in Form von Aktien-, Kommanditaktiengesellschaften, Genossenschaften und öffentlichen Korporationsbanken betriebenen Bankwesens in Deutschland. Dieses Reichs-Bankkontrollamt soll sich zusammensetzen aus Praktikern und Theoretikern, aus Sachverständigen des Bankwesens und richterlichen Verwaltungsbeamten. Alle vorgeschriebenen Publikationen sind an das Amt abzuliefern, welches das Recht hat, jederzeit die Bücher, Geschäftspapiere usw. zu prüfen. Das Reichs-Bankkontrollamt hat ebenso

¹ a.a.O., S. 255 ff.

die Pflicht, diese Prüfung wenigstens einmal im Jahr unvorhergesehen vorzunehmen und über das Resultat ist ein Bericht zu veröffentlichen; den kontrollierten Banken steht das Recht zu, bei einem Schiedsgericht gegen eine Beschwerde durch das Reichs-Bankkontrollamt Berufung einzulegen. Soweit es sich um die materielle Kontrolle handelt, hat das Amt die Pflicht, Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften zu rügen, Abstellung zu verlangen und die Ausführung gesetzwidriger Maßregeln zu verbieten. Dies unter Androhung von Strafe.

(III.) Materielle Vorschriften

1. Der Reservefond einer Bank ist gesondert in mündelsicheren Wertpapieren anzulegen.
2. Desgleichen der Beamtenpensionsfond, der mit einer Minimalquote von 2 bis 5 % aus dem Jahresgewinn nach den Bestimmungen des Bankamtes zu dotieren ist.
3. Die Gesellschaftsorgane, insbesondere Direktorium und Aufsichtsrat, unterliegen der besonderen Haftbarkeit für Verluste, welche die Bank nicht nur in Fällen des Betruges, sondern auch der groben Fahrlässigkeit in Geschäftsführung und Kontrolle erleidet. Um den Aufsichtsratsmitgliedern erfüllbare Aufgaben zu stellen, darf niemand mehr als sechs Aufsichtsratsämter führen. Zur Sicherung der Haftbarkeit von Direktorium und Aufsichtsrat wird die

statutenmäßige Pantieme nur zur Hälfte bar ausgezahlt, die andere Hälfte ist zehn Jahre lang zinslos in mündelsicheren Werten zu reservieren.

(IV.) Deckung der Verbindlichkeiten

Für Depositenbanken¹:

Minimalquote $\frac{1}{5}$ Bardeckung für stets und binnen acht Tagen fällige Gelder, $\frac{1}{10}$ für länger, bis zu einem Monat fällige Gelder. Daneben wird nur die Deckung in Wechseln, Lombarddarlehen und festverzinslichen Effekten zugelassen; und zwar nach Vorschriften des Bankkontrollamtes.

Für Effektenbanken ist eine höhere Bardeckung vorzuschreiben, $\frac{1}{4}$ Bardeckung für stets und in acht Tagen fällige, $\frac{1}{5}$ für länger bis zu einem Monat, $\frac{1}{10}$ für weitere, bis zu sechs Monaten laufende Gelder. Von dem Rest ist die Hälfte in Wechseln, Lombarddarlehen und erstklassigen Effekten und die andere Hälfte in allgemeinen Aktivgeschäften anzulegen."

¹ Wagner meinte damit solche, die nicht die Spekulationsgeschäfte der Effektenbanken betrieben.

III. Die Kritik an Wagner's Forderungen

Auch wenn Wagner diese Vorschläge in einer Zeit unterbreitete, die erhebliche Mißstände im Bankwesen offenbart hatte, bleibt die Schärfe seiner Vorschläge bemerkenswert. Denn viele Jahre zuvor hatte Wagner die staatliche Bevormundung noch verdammt. Er schrieb im Jahre 1857 folgendes:¹

"Das unglückliche Bevormundungssystem hat sich noch nirgends erprobt. Es führt nur immer weiter, und wenn man einmal dasselbe adoptiert hat, so gibt es bald nichts mehr, wohin der Staat sich im Interesse seiner Angehörigen nicht einmischen zu müssen glaubt, und wofür die letzteren nicht hoffend und Hilfe verlangend auf den Staat blicken, während sie ihre eigene Tätigkeit auf das Klagen beschränken."

Riesser hielt Wagner später vor, seine Vorschläge unter dem Eindruck der Krise von 1901 gemacht zu haben; diese Zeit sei für ausgereifte und objektive Vorschläge aber wenig geeignet gewesen.²

Wegen ihrer Schärfe stießen die Vorschläge Wagner's nur auf geringe Resonanz. Vogt hielt die

¹ Wagner, Beiträge zur Lehre von den Banken, Leipzig 1857, S. 159.

² Riesser, Die Reformvorschläge auf dem Gebiete des Bank-Depositenwesens und dessen Begründung, Gutachten für die Bankenquete 1908/09, Bankenquete 1908/09, Die Verhandlungen der Gesamtkommission zu Punkt VI des Fragebogens (Depositenwesen), Berlin 1910, S. 210.

Forderungen Wagners "keiner weiteren Ausführung für würdig"¹; es sei nicht möglich, die Geschäfte auch nur einer einzigen und erst recht aller Kreditbanken zu kontrollieren.

Rosendorff setzte sich eingehend mit den Forderungen Wagner's auseinander. Er lehnte den Vorschlag ab, den Reservefond einer Bank gesondert mündelsicher anzulegen.² Das schaffe keine größere Sicherheit. Ein derartiger "eiserner" Fond sei zwar durchaus für die Gläubiger vorteilhaft; aber die Banken würden dann einen der Höhe des Fond entsprechenden größeren Kredit erhalten können und auch in Anspruch nehmen. Wenn die Banken aber gezwungen wären, die vorhandenen Reserven heranzuziehen, müßten sie sehr hohe Anleihen aufnehmen, was negative Zinsbelastungen nach sich zöge.

Hinsichtlich der hälftigen Auszahlung der Tantieme der Direktoren und des Aufsichtsrates verbunden mit der zinslosen 10jährigen Reservierung der anderen Hälfte glaubte Rosendorff, daß unter diesen Bedingungen niemand mehr zur Übernahme solcher Ämter bereit sei.³ Auch die Errichtung eines Reichs-Bankkontrollamtes hielt er für völlig untauglich. Rosendorff vertraute mehr auf die finanziell geschulten und wirtschaftlich erfahrenen Direktoren und Leiter der

¹ Vogt, Das Bardepositenwesen der Kreditbanken und die Frage einer gesetzlichen Regelung, Dissertation Erlangen, 1911, S. 95.

² Rosendorff, Bankbrüche und Bankkontrollen, in: Annalen des Deutschen Reiches, München 1902, S. 182 (192).

³ a.a.O., S. 193.

Banken, als auf die Verwaltungsbeamten eines Reichs-Bankkontrollamtes. Wenn jene versagten, könnten diese erst recht nichts nützen. Eine generelle staatliche Beaufsichtigung könne einen wirklichen Einblick in die geschäftlichen Verhältnisse einer Bank nicht verschaffen.¹ Als Beleg dafür zog er die Staatsaufsicht über die Hypothekenbanken heran, die die Krise des Jahres 1901 nicht verhindert hatte.

Als Beweis für die Untauglichkeit einer materiellen Staatsaufsicht verwies Rosendorff auf den Zusammenbruch der "National-Hypotheken-Kredit-Gesellschaft" in Stettin, bei der - nach seinen Angaben² - in den letzten Jahren vor dem Zusammenbruch ein Staatskommissar den wahren Zustand nicht zu erkennen vermochte. Die Regierung habe nach Kenntnis der Lage geschwiegen, weil der Zusammenbruch sonst noch früher erfolgt wäre.

Als Gegner einer Staatsaufsicht, wie Wagner sie forderte, berief sich Rosendorff auf den Gesetzgeber, der schon in den Motiven zum Aktiengesetz vom 11.6.1870 hinsichtlich staatlicher Kontrollorgane klarstellte:³

"Dadurch, daß das Publikum auf die vom Staate ihm verheißende Fürsorge sich verläßt, und in diesem Vertrauen der eigenen Mühe und

¹ aus diesem Grunde lehnte Neumann-Hofer, a.a.O., S. 214 ebenso die Einmischung des Staates durch Festschreibung materieller Bestimmungen ab.

² a.a.O., S. 195

³ zitiert nach Rosendorff, a.a.O., S. 195.

Sorge sich entschlagen zu können glaubt, wirkt eine unerfüllbare Verheißung geradezu schädlich. Sie vermehrt nicht selten die Opfer des Schwindels und der Unsolidität, statt sie zu verhüten. Die beste Garantie gegen Verluste ist die eigene Prüfung."

Hieran anschließend sah Rosendorff den richtigen Weg nicht in den Forderungen Wagners, sondern in der Stärkung der gesellschaftlichen Kontrollorgane z.B. der Aktiengesellschaften und in der Erweiterung der Urteilsfähigkeit des deutschen Bankpublikums überhaupt.

F Die Depositenfrage und die Bankenquete
1908/09

Nach der Einführung der Staatsaufsicht über die Hypothekenbanken im Jahre 1899 und nachdem das Depotgesetz von 1896 eine staatliche Regelung gebracht hatte, rückte nun das Depositenbankwesen mehr und mehr in den Vordergrund. Die Anzahl der Stimmen, die eine gesetzliche Regelung des Depositenbankwesen forderten, wuchs ständig. Zu Beginn gab nur die Sorge um die Sicherheit der einzelnen Depositengläubiger Anlaß für diese Forderungen. Später trat die Bedeutung der Depositen und die Verwendung derselben für den Geldmarkt und damit die Sicherheit des gesamten Geldwesens hinzu.

Die Vorschläge bezüglich des staatlichen bzw. gesetzlichen Eingreifens zeigten ein breites Spektrum. Sie reichten hauptsächlich von der Forderung nach einem Gesetzentwurf über die Errichtung von Depositenbanken (Reichstagsabgeordneter v. Arnim im Jahre 1896) über das Verlangen nach Reichs-Depositenanstalten¹ bis hin zum Ruf nach einem Reichsaufsichtsamt für das Bankwesen im Jahre 1907.²

¹ Straus, Unser Depositengelder-System und seine Gefahren, Frankfurt a./M. 1892; Warschauer, Das Depositenbankwesen in Deutschland mit besonderer Berücksichtigung der Spareinlagen, in: Conrads Jahrbücher, III. Folge 27. Bd., 1904, S. 433.

² Obst, Banken und Bankpolitik, Leipzig 1909, S. 294 ff.

Als erster legte der Reichstagsabgeordnete Sonnemann bei den Beratungen des Bankgesetzes im Jahre 1874 den Finger auf diese Frage, die erst durch die Bankenquete im Jahre 1909 eine (vorläufige) Antwort erhielt. Sonnemann trat für den Erlaß eines besonderen Gesetzes über die Depositenbanken ein.¹ Dies tat er unter dem Hinweis auf die Vorgänge in Wien 1873², wo eine Reihe von Depositenbanken, die eben auch nebenbei Spekulationsbanken waren, ihren Gläubigern Verluste gebracht hatten. Sonnemann kritisierte, daß die deutschen Depositenbanken sich nicht auf das Depositengeschäft, also auf die Verwahrung von fremden Geldern, beschränkt hätten. Die Banken hätten gleichzeitig auf die Ersparnisse und auf die Kassen der Kaufleute geschielt und auch das Spekulationsgeschäft betrieben. Dies vertrage sich nicht miteinander. Denn das Kapital müsse da geradezu das Vertrauen versagen. Sonnemann hatte eine Trennung von Depositen- und Spekulationsbanken im Auge. Er regte ein Gesetz an, das regeln sollte, nach welchen Vorschriften Depositenbanken überhaupt errichtet werden durften. Dieser Anregung war zunächst weder viel Beachtung, noch Erfolg beschieden.

Allerdings folgten die weiteren, konkreteren Reformvorschläge von Straus, v. Arnim und War-

¹ Verh. d. Rt., Bd. 34, S. 198.

² Hierbei handelte es sich um den sogenannten "Wiener Krach", der eine österreichische Bankkrise verursachte. Diese griff auf Deutschland über mit der Folge, daß viele neugegründete Banken wieder schließen mußten; vgl. hierzu: Walb, Neuzeitliche Entwicklung in der deutschen Kreditwirtschaft, in: Die Deutsche Bankwirtschaft, Bd. II, Berlin 1935, S. 478.

schauer inhaltlich dem Kritikansatz Sonnemanns. Sie gingen alle davon aus, daß das deutsche Banksystem, das im Gegensatz zum englischen die Immissions- und Spekulationstätigkeit für eigene und dritte Rechnung mit dem Geld-Depositenwesen verband, notwendigerweise die Sicherheit der Depositen (-Gläubiger) gefährdete. Denn die im Vertrauen auf größte Sicherheit hinterlegten Kapitalien würden demgegenüber zur Beschaffung der Mittel für eigene Vorhaben der Banken und zur Spekulation verwandt. Diese Forderung¹ nach Trennung des Depositenbankwesens vom übrigen Bankwesen nach "englischem Muster" war bis zur Bankenquete 1908/09 aktuell.²

I. Das englische und das deutsche System im Vergleich

Im englischen Bankwesen herrschte das Prinzip der "Arbeitsteilung". Fast für jede Art der Kreditgeschäfte gab es Institute, die speziell den entsprechenden Geschäftszweig bearbeiteten.³

¹ auch Wagner, Bankbrüche und Bankkontrollen, S. 83, und Neumann-Hofer, a.a.O., S. 213, befürworteten Banken, die sich auf das Depositengeschäft und auf die diesem entsprechenden Aktivgeschäfte beschränkten; ebenso trat der Reichstagsabgeordnete Hahn bei der Beratung des Hypothekenbankgesetzes im Jahre 1899 für diese Trennung ein, vgl. Verh. d. Rt., Bd. 174, S. 1399.

² vgl. Heinemann, Die Scheckfrage und das Trennungsproblem im Bankwesen, in: Conrads Jahrbücher, III. Folge, Jena, 1907, S. 577.

³ vgl. hierzu Jaffé, Das englische Bankwesen, Leipzig 1904, S. 4.

So gab es in England Notenbanken, Depositenbanken, Handels-¹ und Kreditbanken, sowie Emissions- und Gründungsinstitute. Das Geld-Depositenwesen war von der Emissions- und Spekulationstätigkeit - anders als in Deutschland - getrennt. Die unterschiedliche Ausgestaltung der Banksysteme in England und Deutschland hatte entwicklungshistorische Gründe.

In den Jahren von 1830 bis 1840 entstanden in England die Banken, die in der Zeit um 1900 bedeutend waren. In dieser Zeit der Gründungen war England aufgrund des ausgedehnten Welthandels und der bedeutenden Kolonialisierung ein sehr reiches Land. Im Jahre 1845 wurde das Vermögen Englands auf umgerechnet 2.860 M pro Kopf der Bevölkerung geschätzt, während das in Preußen im Jahre 1848 auf 720 M.² Wegen dieses Reichtums folgten die einsetzenden industriellen Gründungen mit Hilfe eigenen Kapitals, so daß die Nachfrage nach Kapital bei den Banken hierfür gering war. Infolgedessen hatten die Depositenbanken mit der Industrie nur relativ wenig Kontakt. Als die Industrie anwuchs und das Aktienwesen - wie auch das Emissionsgeschäft - an Bedeutung gewann, entstanden für diese "Geschäfte" eigene Banken.

England³ besaß schon zu der Zeit ein einheitliches Wirtschaftsgebiet und betrieb eine zielbewußte Handelspolitik, als Deutschland noch

¹ diese hatten anders als die Depositenbanken ihren Wirkungskreis nicht im Inland, sondern befaßten sich in erster Linie mit dem überseeischen Handel.

² nach Vogt, a.a.O., S. 73

³ Rosendorff, a.a.O., S. 187.

aufgrund seiner Zersplitterung auch wirtschaftlich schwach war. Zusätzlich besaß England schon seit 1694 eine Zentralbank, unter deren Einfluß die Notenbanken mehr und mehr zurückgingen und sich zu Depositenbanken umbildeten.

Anders gestaltete sich die Entwicklung in Deutschland. Es gab keinen großen Welthandel, keinen ausgedehnten Kolonialismus, so daß ein bedeutendes Nationalvermögen nicht existierte. Mit der aufkommenen Industrialisierung wurde der Kapitalmangel deutlich. Das Unternehmertum war von Beginn an auf die Unterstützung durch die Banken angewiesen.¹ Dieser Zusammenhang von Banken und Industrie blieb daher notwendigerweise bestehen, als die Banken später auch das Depositengeschäft mehr und mehr ausweiteten.² Damit entwickelte sich in Deutschland das gemischte Banksystem.

¹ Lindenberg, a.a.O., S. 6, 35, sah hierdurch Abhängigkeiten gegeben, die sich verhängnisvoll auswirken konnten; a.A. Meltzer, Untersuchungen über die Liquidität der Depositeninstitute und die Sicherheit der Depositen gläubiger, Diss. Göttingen, 1912, S. 1.

² Vgl. Vogt a.a.O., S. 74 f; nach Riesser, Zur Entwicklungsgeschichte der Deutschen Großbanken, 2. Auflage, Jena 1906, S. 137, betrug die Höhe der Depositen bei den Deutschen Banken um 1900 ca. 997 Millionen Mark, während bei den englischen Depositenbanken sich die Höhe der Depositen auf ca. 355 Millionen Pfund, also über 7 Milliarden Mark, belief.

II. Der Gesetzentwurf über die Errichtung von Depositenbanken - Graf v. Arnim (1896)

Der Reichtagsabgeordnete Graf v. Arnim legte im Jahr 1896 im Rahmen der Kommissionsberatung des Depotgesetzes¹ einen "Gesetzentwurf über die Errichtung von Depositenbanken vor". Von Arnim hielt es für notwendig, das Depositenwesen gleichzeitig mit dem damaligen Depotgesetz zu regeln. Denn er meinte, ohne die Neuregelung des Gelddepositenwesens werde das Depotgesetz die Mißstände der Überspekulation und der Übergründungen des Wertpapiermarktes nicht beseitigen können.

1. Der Gesetzentwurf und seine Begründung

Der Gesetzentwurf² hatte folgenden Wortlaut:

"

I.

§ 1. Banken und Kaufleute, welche die Verwaltung fremder Gelder gewerbsmäßig betreiben, sind zu der in § 3 fixierten Rohbilanz-Veröffentlichung verpflichtet, insofern sie Gründungen und Unternehmungen für eigene Rechnung ins Leben rufen oder sich an von Dritten ins Leben gerufenen Unternehmungen beteiligen, endlich inso-

¹ s. o. S. 22 ff.

² Anhang zum Bericht der IX. Kommission zur Beratung des Entwurfs eines Gesetzes, betreffend die Pflichten der Kaufleute bei Aufbewahrung fremder Wertpapiere, Verh. d. Rt., Band 153, Nr. 342, S. 1776.

fern sie Spekulationsgeschäfte für eigene oder fremde Rechnung betreiben.

§ 2. Gewerbsmäßig im Sinne dieses Gesetzes betreibt jede Bank und jeder Kaufmann die Verwaltung fremder Gelder, insofern die Bank oder der Kaufmann im Jahresdurchschnitt fremde Gelder, welche die Hälfte der Höhe seines verantwortlichen Kapitals übersteigen, im Besitze hatte.

Maßgebend hierfür ist die am 31. Dezember eines jeden Jahres aufzustellende ordentliche Bilanz, so daß, falls aufgrund derselben festgestellt wird, daß die Summe der verwalteten Gelder im Jahresdurchschnitt die Höhe der Hälfte des eigenen Geschäftskapitals überstiegen hat, die Veröffentlichungen der in § 3 genannten Rohbilanzen mit dem 1. April des folgenden Jahres zu beginnen haben.

§ 3. Die Rohbilanzen müssen am 1. eines jeden Kalendervierteljahres aufgestellt und spätestens am 1. des folgenden Monats in den zu amtlichen Publikationen bestimmten Zeitungen veröffentlicht werden und im speziellen enthalten:

- a) die Gesamtsumme der Beteiligungen an Unternehmungen oder Gründungen für eigene oder fremde Rechnung;
- b) die gesamten Einzahlungsverpflichtungen, die am Tag des Abschlusses auf Beteiligungen oder Unternehmungen und Gründungen irgendwelcher Art ruhen;

- c) den Besitz an Aktien aller Art, getrennt von den übrigen Wertpapieren;
- d) die Gesamtsumme der für Reportierung und Lombardierung verwandten Gelder;
- e) die Gesamtschulden, welche durch Lombardierung oder Reportierung eigener Wertpapiere oder Beteiligungen und durch Lombardierung oder Reportierung fremder Wertpapiere oder Beteiligungen bestehen.

II.

Normativbestimmungen für Banken und Kaufleute, die sich ausschließlich mit der Verwaltung fremder Gelder beschäftigen.

I. Banken und Kaufleute, die diesen Gesetzen unterworfen sind, sind berechtigt:

- 1) zur Annahme und Verwaltung von Depositionen aller Art (fremder Gelder und Wertpapiere);
- 2) zur Erwerbung in- und ausländischer Handelswechsel;
- 3) zur Lombardierung marktfähiger Wertpapiere, Rohprodukte (auch in Form von Speicher- und Konnossement-Beleihung), Handelswechsel und Hypotheken. Diese sämtlichen Beleihungen dürfen 35 % des gesamten Gelddepositenbestandes einschließlich des einbezahlten verantwortlichen Kapitals jeweilig nicht übersteigen;

- 4) zum Ankaufe für eigene Rechnung von deutschen Staatsfonds und anderen mit pupilarischer Sicherheit ausgestatteten deutschen Werten;
- 5) zu kommissionsweisem An- und Verkauf von Wertpapieren und Wechseln per Kasse.

II. Banken und Kaufleute, die diesem Gesetz unterworfen sind, ist untersagt:

- 1) Reportgeschäfte jeder Art;
- 2) Spekulationsgeschäfte jeder Art;
- 3) Begründung und Beteiligung an Unternehmen und Aktiengesellschaften;
- 4) Emissionen und Beteiligung an solchen mit Ausnahme von Staatspapieren und anderen mit pupilarischer Sicherheit ausgestatteten Werten.

III. Verpflichtet sind die diesem Gesetz unterworfenen Banken und Kaufleute zur monatlichen Veröffentlichung einer Rohbilanz, abgeschlossen am Ende eines jeden Monats. Die Veröffentlichung muß spätestens innerhalb vier Wochen nach dem Abschlußtermin in den zu amtlichen Publikationen bestimmten Zeitungen stattfinden.

Die Rohbilanz muß im speziellen enthalten:

1. Die Summe der fremden Gelder nach ihrer Verfallzeit, getrennt in jederzeit kündbare, bis einmonatlich kündbare, bis zweimonatlich kündbare, bis dreimonatlich und auch längerer Zeit kündbare;
2. die hier unter I. 2, 3, 4 bezeichneten Aktiva in getrennter Angabe;
3. die Summe der weiterbegebenen und z. Zt. des Abschlusses noch nicht fälligen Wechsel.

IV. Alle Veröffentlichungen müssen deutlich erkennbar machen, daß die betreffenden Bankleute und Kaufleute den Normativbestimmungen des vorstehenden Gesetzes entsprechend verfahren."

Die Begründung dieses Gesetzentwurfes ist deshalb interessant, weil sie zum damaligen Zeitpunkt erstmalig die Bedenken gegen das Depositenbankwesen zusammenfassend darstellte. Die großen Nachteile des damaligen Zustandes sah man in der häufigen Verwendung der geldgleichen Zahlungsmittel für Emissionen, Gründungen und Spekulationen. Die Konsequenz des damaligen Depositenbankwesens, so v. Arnim, sei

- die fortwährende Unsicherheit in der Verwaltung des Teils der Sparkraft, die in mobilen Werten angelegt werde,

- die häufige Herbeiführung eines wirtschaftlichen Niederganges einerseits und Überspekulation und Übergründungen andererseits,
- die Gefahr eines jähen Zusammenbruchs des ganzen Bankwesens.

Diesen Mißständen müsse mit der

"absoluten Trennung zugunsten der Verwaltung von Depositengeldern einerseits und Unternehmer-, Gründungs- und Spekulationswesen andererseits, sowie durch eine fortdauernde Kontrolle in der Verwendung der Depositengelder"

entgegengetreten werden.¹ v. Arnim strebte "reine Depositeninstitute" an. Diesen Instituten sollte die Beteiligung an Emissionen, Gründungen und Spekulationen verboten werden. Dies Verbot sollte durch gesetzliche Normativbestimmungen ausgestaltet werden.

Der Gesetzentwurf wollte alle Banken und Bankiers, die die Depositenverwaltung gewerbsmäßig betrieben, verpflichten, vierteljährliche Bilanzen zu veröffentlichen. Diese sollten belegen, welche Summen für Emissionen, Spekulationen etc. verwandt wurden. Die Banken sollten so Vertrauen in der Öffentlichkeit gewinnen.

Der Entwurf stellte weiterhin Normativbestimmungen für "reine Depositenbanken" auf. v. Arnim wollte damit erreichen, daß Depositenbanken entstanden, die die ihnen anvertrauten Gelder

¹ Begründung des Gesetzentwurfs (v. Arnim), a.a. O., S. 1779

ausschließlich im Interesse des allgemeinen Wohlstandes verwalteten. Gleichzeitig sollte dem unerfahrenen Teil des Publikums die Stellen aufgezeigt werden, denen es die Gelder mit der größten Sicherheit anvertrauen könne. Aufgrund des "geringen Risikos für das Privatkapital" glaubte v. Arnim, schnell einen regen Zulauf für die neu zu errichtenden reinen Depositenbanken erreichen zu können.

Der Gesetzentwurf lehnte es ab, den Banken, die Emissionen etc. mit der Depositenverwaltung verbunden, die Annahme und die Verwaltung solcher fremden Gelder von vornherein zu verbieten. Die Begründung des Entwurfes sah darin einen schwerwiegenden Fehler, denn das die Depositen-gelder verwaltende Bankgeschäft verband mit dem Emissionsgeschäft auch das Kreditgeschäft. Hierbei erhielten diese Banken wechselhaft Gelder zur Verwaltung auf längere oder kürzere Zeit. In einem absoluten Verbot, solche Depositengelder generell zu verwalten, sah v. Arnim aber die Gefahr einer schweren Schädigung des Kredit-geschäftes und damit mittelbar auch des Handels und der Industrie. Aus diesem Grunde strebte v. Arnim gerade die freiwillige Errichtung von reinen Depositenbanken mit der Unterwerfung unter die gesetzlichen Normativbestimmungen an.

2. Die parlamentarische Behandlung des Entwurfes

Bei der Kommissionsberatung des Gesetzentwurfes kam es zu einem Antrag, nach dem die Kommission beschließen sollte, dem Reichstag die Annahme

folgender Resolution¹ zu empfehlen:

"In Rücksicht darauf, daß die gesetzliche Regelung des Gelddepositenwesens eine gebieterische Notwendigkeit für die Wohlfahrt unserer gesamten produktiven Stände ist, im vitalsten Interesse unserer deutschen Sorgfalt liegt und von höchster Bedeutung für Geldbeschaffung des Reiches in kritischen Momenten ist,

den Herrn Reichskanzler zu ersuchen, nach Maßgabe des nachfolgenden Entwurfes² und seiner Begründung, dem Reichstag ein diesbezügliches Gesetz baldtunlichst vorzulegen."

Bei der Beratung in der Kommission wurde sowohl seitens der Bundesratkommissare, als auch seitens einzelner Kommissionsmitglieder dem Gesetzentwurf entgegengehalten, daß ein solches Gesetz mit dem eigentlich zu behandelnden Gesetzentwurf über die Aufbewahrung fremder Wertpapiere nichts zu tun habe. Bei den Depositenbanken handle es sich nicht lediglich um die Verwahrung von fremden Geldern, sondern auch um deren zinsbringende Verwertung. Die vorgeschlagenen Bestimmungen seien zum Teil undurchführbar, zum Teil würden sie in der Praxis großen Schwierigkeiten begegnen. Deshalb könne dem Antrag nicht zugestimmt werden. Die Vorschläge könnten aber als Anregung oder als Materialsammlung dienen.³

¹ Bericht der IX. Kommission, a.a.O., S. 1770.

² gemeint war hier der Gesetzentwurf v. Arnim

³ vgl. hierzu den Bericht der IX. Kommission, a.a.O., S. 1077 f.

Im Ergebnis beschloß die Kommission nach der Ablehnung des vorgenannten Antrages lediglich, dem Reichstag folgende Resolution zu empfehlen:

"den Herrn Reichskanzler zu ersuchen, in Rücksicht darauf, daß die gewerbsmäßige Verwendung fremder Gelder seitens der Banken und Kaufleute Sicherheitsmaßregeln für das mit Einlagen solcher Art beteiligte Publikum dringend erfordert, die Frage einer Prüfung zu unterziehen, wie solche Sicherheitsmaßregeln getroffen werden können und eventuell, unter Erwägung der in dem Entwurf¹ ... und seiner Begründung dargelegten Gesichtspunkte, ein diesbezügliches Gesetz baldtunlichst vorzulegen."

Der Reichstag nahm diese Resolution nach kurzer Diskussion mit Mehrheit in seiner Sitzung am 17. Juni 1896 bei der 3. Beratung des Depotgesetzes an². Die Regierung wurde nicht tätig³.

¹ gemeint ist der Entwurf v. Arnim

² Verh. d. Rt., Bd. 146, S. 2685 B.

³ Außerhalb des Reichstages erhielt der Gedanke des Abgeordneten v. Arnim sogar noch nach über 6 Jahren Unterstützung. Auf der XVIII. Generalversammlung der Vereinigung der Steuer- und Wirtschaftsreformer am 11. Februar 1903 wurde eine Resolution beschlossen, in der der Erlaß eines Gesetzes über das Depositenbankwesen im Sinne des Reichstagsbeschlusses vom 17. Juni 1896 - unter gleichzeitiger Regelung des Scheckwesens - zur Förderung des Bardepositenwesens als eine dringende Notwendigkeit bezeichnet wurde. Diese Resolution ist vollständig abgedruckt in: Bankenquete 1908/09. Materialien zur Frage des Depositenwesens, (Punkt VI des Fragebogens), Berlin 1910, S. 89

III. Die Forderungen nach einer besonderen Depositenbank

Auf dem gleichen Ansatzpunkt wie der Gesetzentwurf des Reichstagsabgeordneten v. Arnim fußten zwei Vorschläge, die beide auf die Errichtung einer besonderen Depositenbank für das Reich zielten. Beiden war die Abneigung gegen das deutsche "gemischte" Banksystem eigen.

1. Vorschlag Straus (1892)

Schon im Jahre 1892 machte der Frankfurter Bankier Cäsar Straus den Vorschlag¹, das Depositenwesen in Deutschland nach englischem Muster von der übrigen Banktätigkeit, speziell von der Spekulationstätigkeit, zu trennen. Er glaubte, daß das Publikum beim Depositengeschäft am wenigsten die Bankinstitute beachtete, die ihrer ganzen Einrichtung und ihrer Verwaltung nach am solidesten arbeiteten; gleichzeitig sei die Zunahme bei den Banken sehr stark, deren hauptsächlichste Beschäftigung sich mit dem Depositenbankwesen nicht vertrage, nämlich die Emission- und Spekulationstätigkeit.²

Straus monierte, daß diese Banken gerade die für das Depositenwesen notwendigen Garantien nicht abgeben konnten. Die vorhandenen Mißstände legte Straus dem gemischten Banksystem zur Last; denn nur die Einführung eines einheitlichen und des-

¹ Straus, a.a.O., S. 38 ff.

² ders. a.a.O. S. 8 f.

halb jederzeit leicht kontrollierbaren Depositenbankwesens mache die Beseitigung der vorhandenen Mißstände möglich.

Aus diesem Grunde schlug er vor, aus Privatmitteln ein "Einheitliches Depositeninstitut" für das ganze Reich zu errichten. Dieses habe sich jeder Tätigkeit zu enthalten, die nicht mit den strengen Grundsätzen einer soliden und geordneten Verwaltung verzinslicher Gelder übereinstimme. Die einheitliche Depositenbank müsse an allen bedeutenden Handelsplätzen und Kapitalmärkten Filialen errichten¹ und den Geschäftsverkehr in allen übrigen Orten durch die Vermittlung der Reichsbank vollziehen. Die Reichsbank sollte die Entschädigung für diesen Dienst in dem beträchtlichen, stetig steigenden Giro Guthaben finden, das das Institut nur bei der Reichsbank zu halten habe.

Der Vorschlag von Straus sah ferner vor, daß die einheitliche Depositenbank unter die Kontrolle des Staates gestellt würde. Dies gewährleiste die Einhaltung des Geschäftsbereiches innerhalb der eng zu begrenzenden statuarischen Bestimmungen. Gleichzeitig sah er von der Regierung zu ernennende Kommissare zur Überwachung des Instituts vor. Durch das neu zu schaffende einheitliche Depositeninstitut sollte in Deutschland ein einziger Depositenplatz für den verzinslichen Depositenverkehr geschaffen werden.

¹ Das Kapital sollte auf 60 Mio. M mit 25 %iger Einzahlung bestimmt werden.

2. Vorschlag Warschauer (1904)

Warschauer griff im Jahre 1904 den Vorschlag von Straus auf. Allerdings entwickelt er diesen in vielen Punkten weiter. Warschauer legte den Entwurf eines "Reichsdepositengesetzes vor".¹

Er forderte darin die Errichtung einer der Aufsicht und der Leitung des Reiches unterstehenden "Reichsdepositenbank", mit der Berechtigung für diese, im gesamten Reichsgebiet Zweigniederlassungen einzurichten.

Diese Reichsdepositenbank sollte befugt sein,

- zur Annahme von Depositen,
- zur Diskontierung inländischer Wechsel, welche eine Verfallzeit von höchstens 3 Monaten hatten,
- zur Pflege des Scheck-, Lombard- sowie ungedeckte Barvorschüsse ausschließenden Kontokorrentverkehrs,
- zur Handhabung des Effektenkommissionsgeschäfts gegen bar, bzw. vorherige Auslieferung der Stücke,
- zur Emission inländischer Reichs-, Staats- und Stadtanleihen,
- zum Erwerb erststelliger, auf dem ländlichen oder städtischen Grundbesitz eingetragener Hypotheken.

§ 2 des Entwurfes sah die Errichtung von Staats-

¹ Der Wortlaut dieses Gesetzentwurfes ist am Schluß seines Aufsatzes: "Das Depositenbankwesen in Deutschland mit besonderer Berücksichtigung der Spareinlagen", in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, III. ff. 27. Bd. 1904 auf S. 486 abgedruckt.

depositenbanken neben der Reichsdepositenbank vor; diese Staatsdepositenbanken bedurften aber nach dem Entwurf der Konzessionierung durch den betreffenden Bundesstaat. Eine Tätigkeit außerhalb des Gebietes des konzessionierenden Bundesstaates sollte ausgeschlossen sein. Ferner wollte Warschauer den deutschen Effektenbanken nach der Errichtung der Reichsdepositenbank nur noch das Recht einräumen, bis zur Hälfte des voll eingezahlten Grundkapitals Depositen anzunehmen; dies unter der Verpflichtung,

- in den jährlich zu publizierenden Bilanzen zwischen Bardeponenten und Kontokorrentkreditoren buchmäßig zu unterscheiden,
- monatlich die Aktiva, die Passiva, den Gesamtbetrag der Spareinlagen und Scheckguthaben, sowie den Prozentsatz der Spareinlagen zum Betriebskapital zu publizieren.

Die Spardepositen sollten im Falle des Konkurses Prioritätsrechte vor den übrigen Gläubigern erhalten. Warschauer betrachtete seinen Gesetzesvorschlag als eine notwendige Ergänzung zum Depotgesetz vom 5. Juli 1896. Das Depotgesetz sei ohne die zusätzliche Regelung des Depositenwesens nur ein Torso.¹ Zum vollen Schutz und zur Sicherung der Depositen sei eine gesetzliche Regelung der von ihm vorgelegten Art geboten.² Zur Untermauerung verwies er darauf, daß die Depositengläubiger in den Jahren 1900 bis 1902 bei den Zusammenbrüchen vieler Banken schwere Verluste erlitten hatten.³

¹ Der gleichen Meinung war v. Arnim, s. o. S. 90

² Warschauer, a.a.O., S. 485 f.

³ ders. a.a.O., S. 468 f.

Die 1858 als Genossenschaft mit beschränkter Haftung gegründete und 1897 in eine Aktiengesellschaft umgewandelte "Spar- und Vorschußbank" in Dresden hatte laut Bilanz vom 31. Dezember 1900 ein Aktienkapital von 1 Mio. M und Gesamtreserven von 300.000,- M. Am 6. Dezember 1901 wurde über ihr Vermögen der Konkurs eröffnet. Das Verhältnis der Depositen zum Aktienkapital betrug 729,25 %. Am 26. Juni 1901 wurde der Konkurs über das Vermögen der "Leipziger Bank"¹ eröffnet. Die Aktionäre gingen leer aus und die Bardeponenten büßten ca. 33 % ihrer Forderungen ein. Bei der "Hannoverschen Landesbank" wurde der Konkurs am 9. August 1902 eröffnet. Hier gingen ca. 300.000,- M verloren. Die "Kreditanstalt für Industrie und Handel" (Dresdner Kreditanstalt) entging im Jahre 1902 nur durch die Hilfe der Reichsbank knapp dem Konkurs.² Die "Heilbronner Gewerbebank" stellte am 11. Oktober 1901 ihre Zahlungen ein. Dort gingen ca. 120.000,- M verloren.

Ebenso wie Warschauer sprach sich der Präsident der Preußischen Zentralgenossenschaftskasse, Heiligenstadt, für ein Depositengesetz aus.³ Er hielt dies zur Regelung der aufgetretenen Schwierigkeiten für das Zweckmäßigste. Allerdings lehnte Heiligenstadt eine Trennung des

¹ Die Leipziger Bank wurde im Jahre 1839 als Zettelbank gegründet, 1876 verzichtete sie auf das Notenprivileg und wurde eine Effektenbank, deren Zusammenbruch hohe Wellen schlug.

² vgl. hierzu die Zahlen bei Wagner, Bankbrüche und Bankkontrollen, a.a.O., S. 76

³ Heiligenstadt, Der deutsche Geldmarkt, in: Schollers Jahrbücher, Bd. 31, 1907, S. 71 (97).

Depositenbankwesens vom sonstigen Bankwesen eindeutig ab. Er wollte festgelegt wissen,

"wer gewerbsmäßig Gelder annimmt oder verwaltet, um sie wieder auszuleihen, hat bei der Reichsbank eine Barreserve zu halten von 2 % vom jährlichen Durchschnittsbetrage dieser Gelder, wenn er seinen Geschäftssitz an einem Ort hat, wo die Reichsbank oder eine andere Notenbank eine Niederlassung besitzt; dagegen von 1 % an allen anderen Orten."¹

Ein Depositengesetz sollte nach Heiligenstadt Bestimmungen über Bilanzaufstellungen und Bilanzveröffentlichungen enthalten, um durch möglichst weitgehende Publizität moralisch auf die Leiter der Banken einzuwirken.

Vogt wandte hiergegen ein, daß der Betrag von 1 bis 2 % unzureichend sei. Die meisten Banken hätten bei der Reichsbank ein Mindestguthaben, das weit über diesen Betrag hinausgehe.² Im übrigen bewertete Vogt den Vorschlag als praxisfern; denn die Banken dürften ja nur im Krisenfall über die Gelder wieder verfügen. Wenn bekannt werde, daß eine Bank ihre Gelder von der Reichsbank zurückerlangen wolle, könne das schnell bei der Bank eine Katastrophe auslösen,

¹ Zweck dieses Vorschlages war die Stärkung der Betriebsmittel der Reichsbank; denn die Reichsbank sollte die Verwalterin einer nationalen Reserve zur Sicherung der immer mehr anwachsenden fremden Gelder der Banken, besonders der Depositengelder werden.

² Vogt, a.a.O., S. 88; mit ähnlicher Begründung verwarf auch Risser, Gutachten, a.a.O., S. 205, den Vorschlag von Heiligenstadt.

obwohl dafür die Voraussetzung nicht gegeben zu sein brauchte.

Tatsächlich hat Heiligenstadt später im Rahmen der Verhandlungen bei der Bankenquete eine Barreserve von mindestens 10 % für notwendig erachtet.¹

3. Die Kritik an den Vorschlägen von Straus und Warschauer

Die Vorschläge von Straus und Warschauer fanden viel Beachtung, aber auch ebensoviel Kritik. Die Kritik der Vorschläge am deutschen, gemischten Banksystem wurde strikt zurückgewiesen. Zwar räumte man Fehler und Mängel des deutschen Banksystems ein;² gleichfalls wandte man aber ein, daß das deutsche System, das so sehr zur positiven Entwicklung Deutschlands beigetragen habe, unter anderen historischen Gegebenheiten als in England gewachsen sei; an die Stelle eines in sich gewachsenen Systems könne man nicht eine künstlich herbeigeführte "Arbeitsteilung im Bankwesen" setzen; das ausländische System sei prinzipiell auf Deutschland nicht übertragbar³.

¹ vgl. Bankenquete 1908/09, Die Verhandlungen der Gesamtkommission, a.a.O., S. 165.

² Risser, Entwicklungsgeschichte, a.a.O., S. 140.

³ so: Weber, a.a.O., S. 363; Vogt, a.a.O., S. 75 ff.; Risser, Entwicklungsgeschichte, a.a.O., S. 149 f.; Pröbst, Die Grundlagen unseres Depositen- und Scheckwesens, Jena 1908, S. 95; Glauert, Depositenbildung in England und in Deutschland, Conrads Jahrbücher, III. Folge 7. Bd., Jena 1894, S. 822.

Im gleichen Sinn äußerte sich der III. Allgemeine Deutsche Bankiertag, der am 5./6. September 1907 in Hamburg stattfand. In einer von diesem beschlossenen Resolution¹ hieß es, das deutsche Bankwesen habe sich gut entwickelt; eine zwangsweise Änderung des Banksystems führe leicht zu gefährlichen Störungen des Wirtschaftslebens. Die in Deutschland bestehende Organisation des Bankwesens und der Kreditversorgung habe der gewerblichen Tätigkeit und dem darauf beruhenden Nationalwohlstand in wesentlicher Weise genützt.

Ein Bedürfnis für die Errichtung reiner Depositenbanken verneinte der Bankiertag. Dies könne sich in Zukunft nur ergeben, wenn bei Steigerung des Nationalwohlstandes die Verdienstüberschüsse der Gewerbetreibenden nicht mehr in den Betrieben gebraucht würden und die Zahl derer wachse, die ohne eigenen Kreditbedarf über erhebliche Kapitalien verfügten. Der Bankiertag glaubte unter solchen Voraussetzungen an die spontane Entstehung von reinen Depositenbanken auch ohne gesetzgeberischen Druck. Die Konkurrenzsituation werde dann dazu führen, daß diese reinen Depositenbanken sich freiwillig Beschränkungen ihres Geschäftsbetriebes unterwerfen würden.

Auch Schmoller hielt nichts von der Forderung nach Trennung der Banken nach englischem Vorbild in reine Depositen- und Diskontbanken und in reine Effektenbanken. Er betrachtete diese als unerfüllbar. Die vernünftige Verbindung beider Bereiche liege darin, daß die Banken nicht auf

¹ abgedruckt in: Bankenquete 1908/09, Materialien, a.a.O., S. 81.

die Forcierung des Gründungsgeschäftes angewiesen seien, sondern dieses unter Berücksichtigung der allgemeinen volkswirtschaftlichen Interessen betreiben könnten; für Schmoller war die gewachsene Verbindung dieser Bankbereiche nur dort zu verbieten, wo "ungeheure Mißstände" vorhanden wären. Dafür sah er aber keinen Anlaß.¹

Im einzelnen beinhaltete die Kritik an den gemachten Vorschlägen hauptsächlich folgende Argumente:

Riesser² hielt die Errichtung einer auf privatem Kapital aufgebauten "Einheitlichen Depositenbank" für undurchführbar. Zum einen, weil die Reichsbank sich nicht für die Arbeit einer solchen Bank hergeben werde, zum andern, weil weder die deutschen Großbanken, noch die übrigen kleineren Banken oder Bankiers sich zur Gründung eines solchen Institutes zusammenschließen würden. Dies schon deshalb nicht, weil ein solches Institut von vornherein nur unrentabel sein könne. Auch Weber bezweifelte, ob sich eine zu schaffende besondere Depositenbank überhaupt bedeutend entwickeln könnte.³ Dazu sei mehr erforderlich, als ein Aktienkapital von 60 Mio. M. Schon dieses Kapital sei nicht aufzubringen. Die Depositen einer zentralen Depositenbank müßten ein vielfaches des Grundkapitals ausmachen, damit die Bank rentabel arbeiten könne. Er fragte, woher diese Depositen kommen sollten.

¹ Schmoller, Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre, 2. Teil, Leipzig 1904, S. 237.

² Risser, Gutachten, a.a.O., S. 201.

³ Weber, a.a.O., S. 367; sehr ausführlich nahm Risser, Entwicklungsgeschichte, a.a.O., S. 155 ff., zur Rentabilitätsfrage Stellung.

In dem erforderlichen Umfange werde die Bank auf keinen Fall neue Depositen erhalten.¹

Auch zog man in Zweifel, daß das Publikum eine zentrale Depositenbank als sicherer erachten würde, als die "bewährten" (Spekulations-) Banken. Das Publikum habe trotz vieler Wahrnungen den alten Banken die Treue gehalten; nun sei nicht ersichtlich, warum es plötzlich zur neuen Depositenbank überwechseln sollte. Um überhaupt an Depositen heranzukommen, sei eine Reichsdepositenbank gezwungen, mindestens genauso viel Zinsen wie die anderen Banken zu bieten. Dazu sei sie aber nicht in der Lage.² Der Staat dürfe nicht daran mitwirken, daß eine zumindest unter staatlicher Aufsicht stehende Depositenbank den bestehenden Banken Depositen entzöge;³ diese Gefahr sei aber gegeben, denn die vorgesehene Aufsicht oder die Bestellung von Staatskommissaren zur dauernden Beaufsichtigung könnte der Bank den Charakter und die Autorität eines Staatsinstitutes verleihen. Auch Vogts⁴ Kritik wies in diese Richtung. Er glaubte, die Leidtragenden bei einer Realisierung der Vorschläge von Straus und Wagner seien die kleinen Banken, die Privatbankiers und die Genossenschaften.

Schließlich befürchtete man durch die Tätigkeit einer Reichsdepositenbank eine große Gefahr für die Diskontpolitik der Reichsbank und erhebliche

¹ ebenso Proebst, a.a.O., S. 97.

² Weber, a.a.O., S. 367; Proebst, a.a.O., S. 98.

³ Glauert, a.a.O., S. 822.

⁴ Vogt, a.a.O., S. 82.

Störungen des gesamten Geld- und Bankwesens.¹ Forstreuter² nahm daher ebenfalls eine ablehnende Haltung ein mit dem Argument, der vermeintliche Schutz, den eine Reichsdepositenbank für die Depositen bringen könne, stehe in keinem Verhältnis zu dem der Gesamtwirtschaft hierdurch drohenden Schaden. Er verwies die kleinen Sparer darauf, ihr Geld bei den Sparkassen sicher anzulegen. Hier sei ausreichende Sicherheit gewährleistet.

Die Forderungen von Straus, v. Arnim und Warschauer zeigten keine entscheidenden Wirkungen. Gleichwohl bereiteten sie den Weg, der später in der Einberufung und den Beratungen der Bank-enquete in den Jahren 1908/09 mündete. Es ist das Verdienst von Straus, v. Arnim und Warschauer, zumindest die Fachkreise unentwegt auf das Problem aufmerksam gemacht zu haben, ob im Depositenbankwesen durch gesetzgeberisches Handeln eingeschritten werden mußte oder nicht. Es ist daher kein Zufall, daß die Bankenquete 1908/09 sich schwerpunktmäßig gerade mit dieser Frage beschäftigte.

¹ Glauert, a.a.O., S. 815 u. 823; Risser, Gutachten, a.a.O., S. 202; Weber, a.a.O., S. 367.

² Forstreuter, Eine Reichsdepositenbank, Leipzig 1914, S. 157

IV. Die Bankenquete 1908/09

1. Ihre Einberufung und die Vertagung im Jahre 1908

Im Jahre 1908 kam es zur Einberufung der Bankenquete durch die Reichsregierung. Die Eröffnung fand am 1. Mai 1908 statt. Veranlaßt worden war die Einberufung durch die Reichsbankverwaltung. Den Hindergrund hierfür bildete eine im Jahre 1907 ausgebrochene Geldkrise in den Vereinigten Staaten von Amerika, die auch in Europa zu ernststen Schwierigkeiten führte. Problematische Geld- und Kreditverhältnisse in Deutschland erforderten eine umfangreiche Erörterung des gesamten Bank- und Kreditwesens. Die Probleme waren Geldverknappung, ein zu hoher Diskontsatz und eine erhebliche Goldabwanderung.¹ In der Folge der Krise stieg der Diskontsatz der Reichsbank auf 7,5 % an, was zur damaligen Zeit einen sehr hohen Wert darstellte; gleichzeitig belief sich der Goldschatz der Reichsbank am 30. November 1907 nur noch auf 470 Mio. M. Das war der niedrigste Wert seit Bestehen der Reichsbank.²

Die Einberufung der Bankenquete stieß auf allgemeine Zustimmung. Allerdings kritisierte Helmo³ heftig, daß von den 25 Mitgliedern der Enquete-

¹ vgl. Tambert, Die Banken und der Staat in Deutschland, Diss. Köln 1938, S. 44.

² vgl. Helmo, Die Bankenquete 1908, 2. Aufl., Leipzig 1912, S. 3; auch Feiler, Die Probleme der Bankenquete, Jena 1908, S. 7 ff.

³ a.a.O., S. 5.

Kommission neun aus den Reihen der Banken stammten.¹ Er meinte, daß kein "Bankokrat" eine solche "persönliche Uninteressiertheit" in Geldfragen besitze, die man als Vorbedingung für die Eignung als sachverständiger Ratgeber in Geld- und Währungsfragen besitzen müsse.

¹ Mitglieder der Kommission waren: der Präsident des Reichsbankdirektoriums, Havenstein, als Vorsitzender; der Vizepräsident des Reichsbankdirektoriums, v. Glasenapp, als stellvertretender Vorsitz; Freiherr von Cetto-Reichertshausen, Dir. der Bayerischen Landwirtschaftsbank; Fischel, Arthur, Bankier; Fischer, Ernst, Kommerzienrat, Vorsitzender der Handelskammer; Freiherr von Camp-Massauen, Wirkl. Geh. Ober-Regierungsrat, M. d. R. und des Preußischen Abgeordneten.; Contard, Friedrich, Fabrikbes.; Dr. Heiligenstadt, Carl, Präs. der Preuß. Zentral-Genossenschafts-Kasse; Kaempff, Johannes, Präs. des Deutschen Handelstages, Vizepräs. des Reichstags; Graf von Kanitz, Kammerherr, M. d. R. und des Preuß. Abgeordneten.; Dr. Lexis, W., Geh. Ober-Regierungsrat, ord. Prof. der Staatswissenschaften an der Universität Göttingen; Mommsen, Karl, Dir. der Mitteldeutschen Creditbank, M. d. R.; Müller, Richard, Fabrikbes., M. d. R.; Peter, Karl, Dir. der Vereinsbank, Karlsruhe; Raab, Friedrich, Prozellanmaler, M. d. R.; Dr. Riesser, Jakob, Geh. Justizrat, ord. Honorarprof. an der Universität Berlin; Roland-Lücke, Ludwig, ehem. Dir. der Deutschen Bank; Schinckel, Max, Vors. der Handelskammer in Hamburg, pers. haftender Gesellsch. der Norddeutschen Bank in Hamburg, Geschäftsinhaber der Direktion der Disconto-Gesellschaft in Berlin; Dr. Schmidt, A., Mitgl. des Direktoriums der Fried. Krupp AG.; Singer, Paul, Privatier, M. d. R.; Dr. Ströll, Moritz, Dir. der Bayerischen Notenbank; Dr. Wachler, Paul, Ober-Bergrat a. D., Mitgl. des Herrenhauses; Dr. Wagner, Adolph, Geh. Regierungsrat, ord. Prof. der Staatswissenschaften an der Universität in Berlin; Freiherr v. Wangenheim, Vors. des Bundes der Landwirte; Dr. Weber, August, Direktor der Löbauer Bank, Mitgl. des Reichstags (nach Feiler, a.a.O., Anhang).

Der Bankenquete-Kommission lag ein Fragebogen¹ von sechs Fragen vor. Die ersten fünf beschäftigten sich mit grundsätzlichen Notenbank- und Währungsfragen. Punkt VI betraf die Frage der Sicherheit und Liquidität der Anlage von Depositionen und Spargeldern und den Maßnahmen, die zu diesem Zweck im Interesse der Öffentlichkeit in Betracht kommen könnten. Es ging hier um das Problem, ob der Staat bzw. der Gesetzgeber in das Depositenbankwesen regelnd eingreifen sollte oder nicht.

Punkt VI des Fragebogens lautete wie folgt:

"Erscheint es im öffentlichen Interesse geboten (und aus welchen Gründen?) für die Sicherheit und Liquidität der Anlage von Depositionen und Spargeldern auf dem Wege der Gesetzgebung Sorge zu tragen? Welche Maßnahmen würden zu diesem Zweck in Betracht kommen und welche Wirkungen wären von ihnen zu erwarten? Würde sich insbesondere eine gesetzliche Vorschrift empfehlen, welche denjenigen Kreditinstituten (Banken, Genossenschaften und Sparkassen), die sich mit der Annahme von Depositionen und Spargeldern befassen, die Verpflichtung auferlegt:

1. hinsichtlich der Deckung dieser Gelder sich entsprechenden nicht nur die Sicherheit, sondern auch die Liquidität gewährleistenden Normativbestimmungen zu unterwerfen?

¹ vollständig abgedruckt bei Feiler, a.a.O., S. 45-47 und bei Helmo, a.a.O., S. 14-16.

Bejahendenfalls: Wie wären diese Bestimmungen zu fassen?

2. innerhalb bestimmter Zeiträume ausführliche Bilanzen nach vorgeschriebenen Mustern aufzustellen und zu veröffentlichen?

Bejahendenfalls:

Wie wären diese Zeiträume zu bemessen? (jährlich, halbjährlich, vierteljährlich, monatlich?)

Wie wären diese Muster für die Bilanz-Aufstellung zweckmäßig zu formulieren?"

Zur Beratung über Punkt VI des Fragebogens kam es im Jahre 1908 bei den Sitzungen der Bankenquete-Kommission nicht mehr.¹ In der Sitzung am 15. Oktober 1908 wurde einstimmig die Vertagung von Punkt VI auf unbestimmte Zeit beschlossen.²

Hintergrund für diese Vertagung war ein Schreiben³ der Berliner Großbanken⁴ an den Vorsitzen-

¹ Diese Sitzungen fanden vom 26. Juni 1908 bis zum 18. Oktober 1908 statt.

² Bankenquete 1908, Stenographische Berichte, Die Verhandlungen der Gesamtkommission zu den Punkten I-V des Fragebogens, Berlin 1909, S. 168.

³ vollständig abgedruckt in: Bankenquete 1908, a.a.O., S. 166.

⁴ Hierbei handelte es sich um folgende Banken: Bank für Handel und Industrie, Commerz- und Diskonto-Bank, Deutsche Bank, Diskonto-Gesellschaft, Dresdner Bank, Nationalbank für Deutschland, Mitteldeutsche Creditbank, A. Schaffhausen'scher Bankverein.

den der Bankenquete-Kommission vom 12. Oktober 1908, in dem sie mitteilten, daß sie sich -trotz wichtiger gegen eine Publikation sprechender Bedenken - gegenseitig verpflichtet hatten, vom 1. Januar 1909 an Bilanzübersichten in zwei-monatlichen Zwischenräumen zu veröffentlichen, und zwar dergestalt, daß die Bilanzübersichten jeweils auf den 28.2., 30.4., 30.6., 31.8. und 31.10. zu ziehen und spätestens am letzten Tage des darauffolgenden Monats zu veröffentlichen waren.

Nach Bekanntwerden dieses Übereinkommens einigte man sich in der Enquetekommission auf die Vertagung, um abzuwarten, wie die Veröffentlichung der Bilanzübersichten in der Praxis ausgeführt werde, und ob das Vorgehen der Großbanken in Berlin Vorbild für die Banken im übrigen Deutschland wurde. Deshalb erfolgten die Verhandlungen der Bankenquete-Kommission über die Regelung des Depositenbankwesens erst in der Zeit vom 23. bis zum 27. November 1909.

2. Zwischenzeitliche Bemühungen im Reichstag um Bankkontrollen

Aufgrund der Vertagung der Depositenbankfrage in der Enquete kam es im Jahre 1909 im Reichstag zu einer längeren Auseinandersetzung um die Kontrolle der Banken. Der Ruf nach einem Aufsichtsamt für das Bankwesen erhob sich anlässlich der Vorbereitung des "Gesetzes, betreffend Änderung des Bankgesetzes" in der 37. Kommission des Reichstages.

In dieser Kommission beantragte der Reichstagsabgeordnete Kreth die Annahme folgender Resolution¹:

"Der Reichstag wolle beschließen,
den Herrn Reichskanzler zu ersuchen,

1. die abschließende Beratung der Frage VI des Fragebogens für die Vernehmung der Sachverständigen durch die Bankenquete-Kommission herbeizuführen.
2. einen Gesetzentwurf, welcher die Veröffentlichung der Bilanzen durch die Aktienbanken und solche Privatbanken, welche öffentlich oder durch Agenten zur Einlage von Depositen oder Spargeldern auffordern, regelt, insbesondere auch ein Muster für die Bilanzveröffentlichung vorsieht, vorzulegen".

Gleichzeitig beantragte der Reichstagsabgeordnete Faßbender die Annahme folgender Resolution:

"Der Reichstag wolle beschließen,
den Herrn Reichskanzler zu ersuchen,
einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch welchen eine Ausgestaltung des Aufsichtsamtes für Privatversicherung zu einem Aufsichtsamt für Bankwesen erfolgt, indem das jetzt vorhandene Amt zu einer Abteilung des neuen Amtes wird und zu dieser bestehenden Abteilung für Kontrolle der Versicherungsgesellschaften eine neue Abteilung zur Kontrolle der Richtigkeit des von den Depositenbanken

¹ Bericht der 37. Kommission, Verh.d.Rt., Bd. 255, Nr. 1384, S. 8420.

monatlich zu veröffentlichenden Status tritt."

Kreth nahm die Ziffer 1 seines Antrages zurück¹, nachdem von der Regierung erklärt wurde, daß man erst mehrere Statusveröffentlichungen der Großbanken abwarten wolle, die für die weitere Beratung der Enquete-Kommission wichtig seien, und daß danach mit der Fortsetzung der Enqueteberatungen über Punkt VI zu rechnen sei.

Der Antrag Kreth unter Ziffer 2 sollte der Bankenquete-Kommission eine gewisse Direktive geben. Die Kommission sollte erkennen, daß der Reichstag Einlegern von Depositen und Spargeldern eine größere Sicherheit durch eine ausreichende Kontrolle der Öffentlichkeit bezüglich der eigenen Mittel und der Geschäftsführung der Privat- und Aktienbanken geben wolle. Zur Begründung hieß es weiter², Verluste an Spareinlagen und Depositen träten erfahrungsgemäß bei den kleinen "Winkelbankiers" ein, die für die Heranziehung von fremden Geldern eine ausgedehnte und nicht immer einwandfreie Propaganda betrieben; dagegen böten die sich freiwillig zur zweimonatlichen Statusveröffentlichung entschlossenen Berliner Großbanken hinsichtlich ihrer Sicherheit genügend Gewähr.

Der Abgeordnete Kreth war sich darüber klar, daß die Leichtgläubigkeit des sparenden Publikums den Machenschaften der unseriösen Banken und Bankiers Vorschub leistete, und daß das breite Publikum sich aus den Veröffentlichungen der

¹ Bericht der 37. Kommission, a.a.O., S. 8421

² Bericht der 37. Kommission, a.a.O., S. 8420 f.

Bilanzen kaum ein zutreffendes Bild von deren Sicherheit machen konnte. Gleichwohl glaubte er an die Möglichkeit für die Fachpresse, dadurch in die Verhältnisse solcher Banken hineinzuleuchten. Im übrigen hätten die gutfundierten und seriösen Privatbanken mit ihrem festen Kundenstamm seiner Meinung nach von der Bilanzveröffentlichung nichts zu befürchten, denn sie würden sich der unseriösen Mittel nicht bedienen. Gerade in den Zeiten der Geldknappheit der letzten Jahre seien die unseriösen Praktiken besonders negativ aufgefallen. In vielen "Dorfkneipen" habe man die Angebote unseriöser Banken und Bankiers finden können; jemand der von vornherein nicht beabsichtige, das ihm anvertraute Kapital zurückzuzahlen, könne eben auch leicht hohe Zinsen versprechen.

Der Abgeordnete Faßbender¹ begründete seinen Antrag mit den vorgenannten unseriösen Praktiken mancher Bankhäuser. Auch für ihn stand fest, daß die Bonität der betreffenden Geldinstitute vom gewöhnlichen Bankpublikum nicht hinreichend beurteilt werden konnte. Faßbender begrüßte den vorgenannten Antrag von Kreth; für ihn war eine Bilanzveröffentlichung allein ohne eine Kontrollstelle ungeeignet. Deshalb stufte Faßbender seinen Antrag als die Ergänzung des Antrages des Abgeordneten Kreth ein.² Den Vorwurf, die bean-

¹ Bericht der 37. Kommission, a.a.O., S. 8421 ff.

² Faßbender unterstützte seine Forderung nach einem Aufsichtsamt für Bankwesen auf die Ausführungen von Obst, der im Jahre 1909 verschiedentlich die gleiche Forderung erhoben hatte, so in: Banken und Bankpolitik, Leipzig 1909.

tragten Resolutionen griffen den Beratungen der Bankenquete-Kommission vor, ließen die Antragsteller nicht gelten. Beide Beratungen erfolgten unabhängig voneinander und jede Kommission habe ihre Ansichten für sich allein vorzubringen. Nach längerer Diskussion zogen beide Antragsteller ihre Anträge zurück und einigten sich auf folgende gemeinsame Resolution:¹

"Der Reichstag wolle beschließen,
den Herrn Reichskanzler zu ersuchen,
einen Gesetzentwurf vorzulegen, in welchem diejenigen Banken, welche zur Anlage von Depositen und Spargeldern durch öffentliche oder schriftliche Aufforderungen oder durch Agenten anreizen, zur Veröffentlichung ihres Status nach vorgeschriebenem Muster in angemessenen Zeiträumen verpflichtet werden und außerdem eine Kontrollstelle zur Feststellung der Richtigkeit des publizierten Status geschaffen wird."

Gegen diese Resolution erhoben sich abermals Einwände.² Ihr wurde entgegengehalten, eine genaue Prüfung des Status sei unmöglich, da eine Kontrolle der Bonität von Anlagen, Wechsel etc. seitens einer staatlichen Kontrollstelle in den Bereich der Unmöglichkeit gehöre; eine oberflächliche Kontrolle sei aber genauso bedeutungs- wie wertlos. Die Durchführung einer solchen Kontrolle werde die zum Stillstand gelangte Konzentrationsbewegung im Bankwesen beleben. Schließlich tauchte das Argument wiederum

¹ Bericht der 37. Kommission, a.a.O., S. 8422

² ebenda

auf, das schon öfter gegen eine staatliche Beaufsichtigung vorgebracht worden war; nämlich daß dem Staat durch die vorgeschlagene Kontrolle eine Verantwortung für die Sicherheit der Depositen aufgetragen werde, die er nicht übernehmen könne.

Die Befürworter der Resolution entgegneten, eine Verantwortung solle die staatliche Seite gar nicht übernehmen. Es reiche aus, wenn die Kontrollstelle nicht die Bonität, sondern die Nicht-Bonität von Banken positiv feststelle. Ebenso habe es nichts mit einer neuen Konzentrationsbewegung im Bankwesen zu tun, wenn die unseriösen Institute verschwänden. Im Gegenteil könnten die kleineren Banken mit der Kontrolle mehr Vertrauen gewinnen und daher existenzfähiger werden als ohne Kontrolle.

Schließlich kam es zur Annahme einer Resolution mit folgendem neuen Wortlaut¹:

"Der Reichstag wolle beschließen,
den Herrn Reichskanzler zu ersuchen,
einen Gesetzentwurf vorzulegen zur Bekämpfung der Gefahren, die dem Publikum durch Banken und Bankiers erwachsen, die zur Anlage von Depositen oder Spargeldern durch öffentliche oder schriftliche Aufforderung oder durch Agenten anreizen."

Von den ursprünglichen Forderungen blieb nur noch ein klägliches Rest übrig. Zwar wurde diese

¹ Mit 17 zu 4 Stimmen, vgl. Bericht der 37. Kommission, a.a.O., S. 8422

Resolution vom Reichstag angenommen¹, aber sie entfachte in der Zukunft keinerlei Wirkung, obwohl bei der Beratung im Reichstag durchaus große Sympathie für die ursprüngliche strenge Fassung vorhanden war. Der Reichstagsabgeordnete Frank² wies darauf hin, daß ein sehr großer Teil des Volksvermögens bei den (Groß-) Banken angelegt war. Die Öffentlichkeit habe daher "das Recht und die Pflicht", die Geschäftsführung der mit dem Depositenwesen befaßten Banken zu kontrollieren.³ Er befürwortete als Aufsichtsmittel regelmäßige Bankinspektionen in Verbindung mit dem schon vorgeschlagenen Aufsichtsamt für das Bankwesen.

Im Vorfeld der Beratungen der Bankenquete über Punkt VI (Depositenwesen) war es bemerkenswert, daß die Mitglieder der 37. Kommission einstimmig die Trennung der Depositenbanken vom übrigen Bankwesen nach englischem Muster ablehnten.⁴ Bemerkenswert deshalb, weil die Gegner der Anträge von Kreth und Faßbender sich in der 37. Kommission einerseits diesbezüglich gegen eine Präjudizierung der Frage im Hinblick auf die Bankenquete aussprachen⁵, andererseits aber

¹ in der Sitzung am 14. Mai 1909, vgl. Verh.d. Rt., Bd. 236, S. 8429 B

² Verh.d.Rt., Bd. 235, S. 7076 B, C.

³ ebenso Obst, Gesetzliche Regelung des Depositenwesens, in: Zeitschrift für Handelswissenschaft und Handelspraxis, 1909/10, Bd. 2, S. 77 (79).

⁴ Dies teilte der Berichterstatter der 37. Kommission, der Abgeordnete Faßbender, dem Reichstag mit, Verh.d.Rt., Bd. 236, S. 8428 D.

⁵ s. o. S. 112

keine Scheu hatten, in der Frage der Trennung des Depositenbankwesens vom übrigen Bankwesen ganz konkret und eindeutig Stellung zu beziehen.

3. Der Ruf nach einem "Aufsichtsamt für Bankwesen"

Dem Antrag des Reichtagsabgeordneten Faßbender lag - wie erwähnt¹ - die Forderung von Obst nach einem "Aufsichtsamt für Bankwesen" zugrunde.² Nach Obst sollte das zu errichtende Reichsaufsichtsamt für Bankwesen als eine Bankenabteilung des Reichsamtes des Inneren eingerichtet oder dem Aufsichtsamt für Privatversicherung angegliedert werden³, ohne die Tätigkeit des Aufsichtsamtes anfangs zu weit auszudehnen.

Obst machte einige Vorgaben:

1. Banken und Bankiers, die Depositen annehmen, müssen alle zwei Monate einen Ausweis nach einem bestimmten, detaillierten Schema veröffentlichen.
Obst sah in der Kontrolle dieser Ausweise die Hauptaufgabe des Aufsichtsamtes.

¹ s. o. S. S. 111.

² Seine Vorstellungen von einem solchen Amt legte Obst eingehend in seinem Werk *Banken und Bankpolitik*, Leipzig 1909, S. 288 ff., sowie in einem Gutachten dar, daß er für die Bank-enquete-Kommission erstellte, abgedruckt in: *Obst, Das Bankgeschäft*, Bd. II, Bankpolitik, 7. Auflage, Stuttgart 1923, S. 576 f.; Obst griff mit seinen Vorstellungen den Vorschlag von Wagner, dessen Schüler er war, aus dem Jahre 1901 auf und modifizierte diesen.

³ *Obst, Gesetzliche Regelung des Depositenwesens*, a.a.O., S. 79.

2. Bankbetriebe, bei denen die Höhe der Depositen einen bestimmten Prozentsatz des Geschäftskapitals zuzüglich der Reserven übersteigt, sollen geprüft werden.¹

Die Anzahl und den Umfang dieser Kontrollen bestimmte Obst nicht, da dies nicht verallgemeinert werden könne. Die Beamten des Aufsichtsamtes sollten dies im Laufe der Zeit festlegen. Ebenso erwog Obst, ob das Aufsichtsamt in bestimmten Abständen die Revision aller Aktienbanken (und Kommanditaktienbanken) anordnen sollte.²

3. Alle Banken und Bankfirmen müssen Berichte an das Aufsichtsamt erstellen, worin ihre großen Debitoren - d.h. diejenigen Firmen, die mehr als einen bestimmten Prozentsatz des Aktien- bzw. Geschäftskapitals der Bank zuzüglich deren Reserven und Depositen schulden - unter Angabe der bestellten Sicherheit dem Aufsichtsamt zu benennen sind.³

4. Das Aufsichtsamt legt ein Archiv an und sammelt die Monatsausweise. Ferner prüft das Amt anhand der von allen Banken eingeforderten Berichte, ob einem Teil die Bezeichnung "Bank" bzw. "Bankier" zu verbieten ist.⁴

¹ Obst, Das Bankgeschäft (Gutachten), a.a.O., S. 584.

² ebenda, S. 585

³ Obst, Banken und Bankpolitik, a.a.O., S. 294 ff.

⁴ Obst, Das Bankgeschäft (Gutachten), a.a.O., S. 582

Die Reichsbank sollte verpflichtet werden, Kenntnisse über nicht vertrauenswürdige Banken dem Aufsichtsamt zuzuleiten; das Bankenamt sollte daraufhin Prüfungen vornehmen und gegebenenfalls Bekanntmachungen über die betreffende Bank erlassen.

Obst hielt die für die Banken entstehenden Belastungen für unumgänglich. Wer Kredit im großen Maße nehme, sei auch verpflichtet, öffentlich Rechenschaft abzulegen, wie er die anvertrauten Gelder angelegt habe.¹ Obst beabsichtigte nicht nur den Schutz des Publikums vor leichtsinnigen und betrügerischen Banken, sondern auch den Schutz der Banken gegen die Folgen falscher "Alarmnachrichten" und eine damit zusammenhängende unbegründete Panik beim Publikum. Diesbezüglich berichtete er in seinem Gutachten² die folgende Begebenheit, die sich bei einer Genossenschaftsbank in einem Berliner Vorort zugegetragen hatte:

"Ein Lehrer, der ein auf Kündigung eingezahltes Depositum nicht sofort zurückerhielt, erzählte unter Verschweigen, daß es sich um Geld "auf Kündigung" handelte, dies seinen Kollegen. Bald darauf hieß es im ganzen Ort "die Bank ist pleite" rette sich wer kann. Die Folge war ein Run auf die Genossenschaftsbank."

Das Aufsichtsamt böte nun in solchen Fällen auf Grund einer sofortigen Revision der Kasse und

¹ Obst, Gesetzliche Regelung des Depositenwesens, a.a.O., S. 79

² a.a.O., S. 583.

der Bücher und durch die Bekanntgabe des Ergebnisses Schutz für die Banken.

Nicht nur in der Bankenquete-Kommission¹ warf man Obst vor, sein Vorschlag laufe auf eine Bevormundung der Banken hinaus, die einer polizeilichen Kontrolle gleichstünde. Die Bewegungsfreiheit der Banken werde eingeengt und die Mannigfaltigkeit der Geschäftsführung lasse sich nicht durch staatliche Organe kontrollieren. Wenn die vorgeschlagene Prüfung eine formelle sei, sei sie überflüssig; eine materielle Prüfung hinsichtlich der Bonität der einzelnen Geschäfte stelle wegen der Vielseitigkeit des Bankbetriebes und der schnell wachsenden Zahl der Banken eine unlösbare Aufgabe dar.

Was den Vorwurf der staatlichen Bevormundung angeht, wurde Obst wohl Unrecht getan. Gegen diesen Vorwurf wehrte er sich vehement.² In seinem Gutachten³ hatte Obst gleich zu Beginn gefordert, das Bankwesen in seiner freien Entfaltung möglichst wenig zu hindern, dabei aber gleichzeitig Maßregeln zu treffen, um das Verlustrisiko der Bankgläubiger nach Möglichkeit einzuschränken. Noch eindeutiger stellte er am

¹ vgl. Bankenquete 1908/09, Materialien zur Frage des Depositenwesens, a.a.O., S. 59.

² vgl. hierzu, Obst, Zur Frage des Reichsaufsichtsamtes für Bankwesen, in: Zeitschrift für Handelswissenschaft und Handelspraxis, Bd. 2, 1909/10, S. 223 f.; ders., Das Ergebnis der Bankenquete von 1909 in: Zeitschrift für Handelswissenschaft und Handelspraxis, Bd. 3, 1910/11, S. 113 (117).

³ a.a.O., S. 577.

Schluß seines Gutachtens¹ fest:

"Wie immer auch dieses Amt organisiert sein möge, und welche mehr oder weniger weitgehenden Aufgaben es zu erfüllen hat, immer mögen diejenigen, die es errichten, und die mit seiner Leitung beauftragt werden, eingedenk sein, daß dem Kaufmannsstande nichts mehr zuwider ist, als ein starrer Bürokratismus."

Obst teilte die Befruchtung, daß sich das Publikum aufgrund der staatlichen Aufsicht zu sicher fühlen könne. Aus diesem Grund hatte er für das Reichsaufsichtsamt eine "öffentliche" Namensgebung ohne die Bezeichnung "Aufsicht" oder "Kontrolle" im Auge. Das Bankenamt müsse "immer und immer wieder" betonen, daß es unbedingt die Depositen schützen wolle, aber gleichwohl keine Garantie übernehmen könne. Er lehnte weiterhin eine Erlaubnis für die Banken ab, auf Briefköpfen oder in Ankündigungen den Vermerk "unter ständiger Kontrolle des Aufsichtsamtes" oder ähnliches zu benutzen.²

Die Ausführungen von Obst in seinem für die Bankenquete erstellten Gutachten kamen dem sehr nahe, was Roland-Lücke, ein ehemaliger Direktor der Deutschen Bank, durch freiwillige Bankinitiative anstrebte. Roland-Lücke³ trat im Rahmen der Bankenquete für die freiwillige Einrichtung

¹ a.a.O., S. 585.

² Obst, Gutachten, a.a.O., S. 580.

³ Bankenquete 1908/09, Die Verhandlung der Gesamtkommission zu Punkt VI des Fragebogens, a.a.O., S. 102/4, 138, 157, 167.

einer "Kommission für Bankangelegenheiten" ein. Diese sollte aus 20 Mitgliedern bestehen, von denen 6-7 aus dem Reichstag stammen sollten. Die anderen Mitglieder dieser Kommission stellte Roland-Lücke sich als Praktiker oder als Volkswirtschaftler vor. Die Mitglieder hatten nach seinen Plänen nicht nur zu begutachten, was ihnen vorgetragen würde, sondern auch Initiative zu ergreifen, soweit sie dies für notwendig hielten. Ein ständiger Sekretär sollte der Kommission vorbereitende Arbeit leisten. Die Kommission sollte von sich aus und auf Anregung von außen, die wirtschaftlichen Vorgänge mit ihren Ergebnissen und Erscheinungen analysieren und abwägen, ob und wie eine Initiative auch der Reichsbank gegenüber notwendig sei. Nach den Vorstellungen Roland-Lückes mußte die Kommission die Möglichkeit haben, mit Maßregeln der Reichsbank zu drohen. Den Plänen von Obst und von Roland-Lücke war eine gewisse Unbestimmtheit und "Unkonkretheit" eigen. Dies ist aber verständlich, da beide nicht dezidierte Vorschläge unterbreiten, sondern nur gewisse Grundlinien zur Problemlösung aufzeigen wollten.

4. Die Ergebnisse der Bankenquete 1909

Diejenigen, die sich für den Aufsichtsgedanken durch die Verhandlungen der Bankenquete-Kommission¹ viel erhofft hatten, sahen sich nach deren Schlußsitzung tief enttäuscht. In der Einleitung

¹ Es fanden 5 Sitzungen zwischen dem 23. und dem 27. November 1909 statt.

des den Enquete-Kommissionsmitgliedern vorgelegten Materials hieß es noch:¹

"Verfolgt man den historischen Verlauf, den die Erörterung der Frage in der Öffentlichkeit genommen hat, und betrachtet man das Anwachsen der Strömungen, die sich damit beschäftigen, so kann man beobachten, wie die Stimmen an Zahl und Gewicht zunehmen, die auf die Notwendigkeit irgendeiner Lösung des Problems hinweisen, dessen weittragende Bedeutung mehr und mehr erkannt wird. Man erhält dabei den Eindruck, als ob die Frage nicht mehr von der Tagesordnung verschwinden wird, bis sie eine befriedigende Erledigung gefunden hat."

Von dieser Sichtweise blieb nach Ende der Beratungen allerdings nicht mehr viel übrig. Der Vorschlag, ein staatliches Aufsichtsamt für das Bankwesen einzurichten, konnte sich bei den Verhandlungen der Bankenquete-Kommission nicht durchsetzen.

Wagner trat hierbei vehement für die Verwirklichung seines Vorschlages aus dem Jahre 1901 ein.² Er erhielt für seinen Vorschlag nur von dem Kommissionsmitglied von Wangenheim Unterstützung. Von Wangenheim sprach sich in einer schriftlichen Erklärung³ für ein Reichskontrollamt aus. Im übrigen erfuhr Wagners Vorschlag von

¹ Bankenquete 1908/09, Materialien, a.a.O., S. 5.

² Bankenquete 1908/09, Verhandlungen der Gesamtkommission zu Punkt VI des Fragebogens, a.a.O., S. 48/49, 87.

³ abgedruckt ebenda, S. 19

allen Seiten Ablehnung.¹ Die Kommissionsmitglieder führten gegen ein Aufsichtsamt schwerpunktmäßig folgende Arguemente an:

- Das Kreditbankwesen bedürfe keiner staatlichen Bevormundung.
- Eine formale Kontrolle sei überflüssig; eine materielle sei wegen der großen Anzahl der Banken unmöglich.
- Nur zu wenige Reichsbeamte seien von der Sachkenntnis und der Erfahrung her zu wirklich eingehenden Prüfungen in der Lage.
- Das Publikum wiege sich wegen der Staatsaufsicht zu sehr in Sicherheit.
- Nach der Errichtung eines Aufsichtsamtes wachse die Gefahr, daß andere mit der Aufsicht befaßte Behörden es mit der Wahrnehmung ihrer Pflichten nicht mehr so genau nehmen könnten.

Im übrigen tauchte das Argument, das Eindringen des Staates in die privatwirtschaftlichen Verhältnisse der Banken sei generell abzulehnen, immer wieder auf. Das gesetzgeberische Eingreifen berge die Gefahr in sich, daß das Bankwesen und damit auch das gesamte Wirtschafts-
wesen zu negativ beeinflußt werden könne. Für die Errichtung von staatlichen Depositenanstal-

¹ ebenda: Wachler S. 18; Gontard S. 28; Singer S. 30, 145; von Cetto-Reichertshausen S. 52; Ströhl S. 97; Lexis S. 99 f.; Mommsen S. 108 f.; Weber S. 113; Kämpf S. 128; Riesser S. 133; Schmidt S. 154; Freiherr von Gamp-Massauen S. 162; Schinckel S. 119; Peter S. 120; Raab S. 149; Graf von Kanitz S. 167; diesbezüglich führte Hartung, Die Depositengelder in der Bankenquete, Berlin 1910, S. 30, die geschlossene Ablehnung teilweise auf die Existenz des Vorschlags von Roland-Lücke zurück.

ten sprach sich in der Enquetekommission niemand aus.¹ Dagegen wurde vorgebracht,

- derartige Depositenanstalten seien nicht rentabel;
- dadurch würde einigen Beamten nur ein angenehmes Leben verschafft;
- es bestehe kein Bedürfnis dafür;
- es entstehe dadurch für die Privatbankiers neue unerwünschte Konkurrenz.

Die Trennung von Depositenbanken vom übrigen Bankwesen nach englischem Muster und damit eine Abkehr vom gemischten Banksystem in Deutschland, die in den Jahren zuvor gefordert worden war, spielte bei den Verhandlungen der Bankenquete keine Rolle mehr.² Abzusehen war dies im Vorfeld der Bankenquete, nachdem neben den schon erwähnten Kritikern auch Befürworter von anderen eingreifenden Maßnahmen eine solche Trennung ablehnten.³ Zusätzlich hatte sich eine Reichstagskommission im Jahre 1909 vor den Enquete-Verhandlungen zu Punkt VI einstimmig gegen diese

¹ Nur Schmidt und v. Cetto-Reichertshausen verwandten sich mit erheblichen Einschränkungen für diesen Gedanken. Ausdrücklich ablehnend äußerten sich: Wachler S. 18; Heiligenstadt S. 42; Lexis S. 99; Mommsen S. 110; Weber S. 112; Peter S. 120; Kämpf S. 127 f.; Gontard S. 130; Singer S. 144; Raab S. 148, vgl. Bankenquete 1908/09, Verhandlungen der Gesamtkommission zu Punkt VI des Fragebogens, a.a.O..

² Selbst Wagner, ebenda, S. 87 f., war der Meinung, eine solche Trennung sei "in absehbarer" Zeit nicht zu erreichen.

³ vgl. Obst, Das Bankgeschäft, a.a.O., S. 589; Heiligenstadt, a.a.O., S. 97.

Trennung ausgesprochen.¹ Spätestens wurde dieser radikalsten Forderung aller Reformbestrebungen beim Beginn der Bankenquete der Boden entzogen. Die Regierung hatte nämlich die Erklärung abgegeben, daß eine Trennung der Depositenbanken von den Effektenbanken nicht beabsichtigt sei, und die Schaffung reiner Depositenbanken nicht in Frage komme.²

Das einzige konkrete Ergebnis, daß die "Depositen-Bankenquete" erzielte, waren die freiwilligen Zweimonatsbilanzen, die die Berliner Großbanken veröffentlichten.³ Als weitere Folge der Bankenquete wurde bis zum Kriegsausbruch 1914 noch die Erhöhung der Barreserven diskutiert; aber auch diese Diskussion blieb ohne Ergebnis. Als drittes erzielte die Enquete Einmütigkeit darüber, daß eine sogenannte Bankkommission auf freiwilliger Basis nach den Vorschlägen Roland-

¹ s. o. S. 116.

² Bankenquete 1908/09, Materialien, a.a.O., S. 29.

³ Um mehr Banken zu diesen Veröffentlichungen zu bewegen, bestimmte später die "Bekanntmachung, betreffend die Zulassung von Wertpapieren zum Börsenhandel" vom 4.7.1910 (RGBl. S. 917), in § 4, daß Aktien von inländischen Kreditbanken zum Börsenhandel nicht zugelassen werden dürfen, wenn nicht die Verpflichtung übernommen wurde, neben der Jahresbilanz regelmäßig Bilanzübersichten zu veröffentlichen. Weiter hieß es in § 4 der Bekanntmachung: "Für die Zwischenräume, in denen die Aufstellung und Veröffentlichung zu erfolgen hat, und für das den Übersichten zugrunde zu legende Muster, ist das Abkommen maßgebend, daß eine Anzahl von Mitgliedern der Berliner Abrechnungstelle untereinander und der Berliner Abrechnungsstelle gegenüber mit Zustimmung des Präsidenten des Reichsbanksdirektoriums getroffen hat."

Lückes geschaffen werden sollte.¹ Nach der Beendigung der Bankenquete tauchte dieser Gedanke allerdings in ernstzunehmender Weise nicht mehr wieder auf.

Obwohl von vielen Seiten ein gesetzgeberisches Eingreifen gefordert worden war und trotz der Bankkrisen und -zusammenbrüche der Jahre 1901/02 und 1907 konnte man sich zum staatlichen Eingriff nicht entscheiden.² Man glaubte trotz allem an die Möglichkeit, die anstehenden Fragen und Probleme durch eigene Initiative der Banken lösen zu können. Freiherr von Gamp-Massaunen brachte diese damalige Haltung treffend vor der Bankenquete-Kommission zum Ausdruck.

Er sagte:³

"Die Neigung auf diesem Gebiet, die Klinke der Gesetzgebung in die Hand zu nehmen, besteht lange nicht bei so vielen von uns, als Sie annehmen; aber schließlich kann man sich doch dem Andrängen nicht entziehen, und wenn die Banken gar nichts tun, dann kommt die Zeit, wo der Reichstag sich sagen wird: 'Wir haben jetzt lange genug gewartet, wir haben alle

¹ Auch Forstreuter a.a.O., S. 159 vertrat diesen Standpunkt.

² Ausdrücklich gegen ein gesetzgeberisches Eingreifen äußerten sich in den Bankenquete-Kommissionsverhandlungen Schinckel S. 56, 116; Peter S. 53; Riesser S. 83; Lücke S. 100; Wachler S. 104; Mommsen S. 106; Weber S. 111; Raab S. 148; Schmidt S. 153, vgl. Bankenquete 1908/09, Verhandlungen der Gesamtkommission zu Punkt VI des Fragebogens, a.a.O..

³ Bankenquete 1908/09, Die Verhandlungen der Gesamtkommission zu Punkt VI, a.a.O., S. 161.

möglichen Versuche gemacht, wir haben die Bankenquete eingerichtet, es ist aber nichts zu erreichen gewesen, nun muß schließlich einmal die Gesetzgebung reden'".

Im gleichen Sinne äußerte sich der Präsident des Reichsbankdirektoriums und Vorsitzender der Enquete-Kommission, Havenstein, in der Schlußsitzung der Bankenquete:¹

"Die Schäden des Depositenwesens sind nicht bereits so fest eingewurzelt, daß es deshalb notwendig sei, schon jetzt daran zu denken, im Wege der Gesetzgebung feste Grenzen einzuführen, die die unerläßliche Bewegungsfreiheit gleich hemmen, daß vielmehr diese Übertreibungen vielleicht ausgemerzt werden können, wenn die verantwortlichen Leiter und Führer der Kreditorganisationen sie klar erkennen und mit weitem Blick und Besonnenheit, mit ernstem Willen selbst die Zügel für das notwendige Maßhalten kürzer fassen."²

¹ vgl. hierzu Verh.d.Rt. Bd. 291, S. 6337.

² Daß diese Meinung im Ganzen gesehen zutraf, machten Lexis, Die Bankenquete und die Depositenfrage, in: Conrads Jahrbücher, 3. Folge, Bd. 40, 910, S. 577 (579) und Meltzer, a.a.O., S. 83 deutlich: Lexis teilte mit, daß nach einer Untersuchung in den Jahren von 1894 bis 1907 insgesamt 24 Mio. M Depositenverluste eingetreten waren, was aber nur 0,9 % der durchschnittlichen Depositensumme ausmachte. Meltzer führte diese Statistik für die Jahre bis 1910 fort und kam zu dem Ergebnis, daß einem Depositenbestand in Höhe von insgesamt 2.500 Mio. M Verluste in Höhe von 38 Mio. M gegenüberstanden, was einen Verlust von 1,52 % ausmachte. Eine Berechnung Forstreuters aus dem Jahre 1914 sah ca. 3 % der Depositen als gefährdet, Forstreuter, a.a.O., S. 156.

5. Die letzten legislativen Bemühungen um eine Staatskontrolle vor dem 1. Weltkrieg im Deutschen Reichstag

Obwohl die Bankenquete ein staatliches Eingreifen nicht befürwortet hatte, verstummten im Deutschen Reichstag die Stimmen nicht, die weiterhin ein solches Eingreifen verfolgten.

Der Reichstagsabgeordnete v. Kanitz¹ wies im Jahre 1911 auf eine Liste von Bankzusammenbrüchen in den Jahren 1904 bis 1911 hin, die 85 Fälle umfaßte. Neben der Leipziger Bank nannte er aus neueren Jahren die Marienburger Privatbank mit 9 Mio. M Fehlbetrag aus dem Jahre 1907, die Bonner Bank aus dem Jahre 1908 mit 6 Mio. M, die Niederdeutsche Bank in Dortmund mit 70 Mio. M (1910)², aus dem Jahre 1911 die Frankfurter Vereinsbank und das Berliner Bankhaus Carl Neuburger.

v. Kanitz machte anhand des Falles der Frankfurter Vereinsbank deutlich, daß Überprüfungen der Banken die Probleme nicht lösten. Die Frankfurter Vereinsbank war in Dresden 1910 geprüft worden. Der Prüfer stellte fest, daß 1,0 Mio. M abgeschrieben werden mußten, daß 1,9 Mio. M der Effekten wertlos seien. Bald darauf fand eine nochmalige Prüfung dieser Bank durch eine Treuhandvereinigung statt. Nun wurde festgestellt, daß 4 Mio. M der Effekten wertlos und Aktienkapital und die Reserven zuzüglich 20 % der

¹ Verh.d.Rt., Bd. 265, S. 5418 B

² Zur Niederdeutschen Bank ausführlich, Meltzer, a.a.O., S. 86 f.

Depots verloren seien. Tatsächlich aber waren mindestens 50 % der Depots verloren gegangen.

Graf v. Kanitz begrüßte die von Roland-Lücke angeregte (freiwillige) Bankkommission aus.¹ Er richtete an die Regierung die Aufforderung, eine solche Einrichtung wohlwollend zu prüfen. Kritisiert wurde v. Kanitz vom Abgeordneten Koch.² Dieser warf v. Kanitz vor, die richtige Konsequenz - nämlich die des staatlichen Eingreifens - aus seinen Ausführungen nicht ziehen zu wollen. Ohne einen staatlichen Eingriff seien alle Bemühungen umsonst. Staatssekretär Delbrück lehnte allerdings für die Regierung ein solches Tätigwerden des Staates, wie auch die Errichtung einer Bankkommission ab. Er führte aus, gegen die Unredlichkeit sei "kein Kraut gewachsen"; auch Gesetze würden sie nicht verhindern. Eine Bankkommission sei nicht in der Lage, rechtzeitig in ausreichendem Maße einzelne Banken zur Prüfung herauszugreifen.

Der Ruf nach einem Depositengesetz verstummte gleichwohl nicht.³ In der Reichstagskommission zur Vorbereitung des Reichshaushaltes im Jahre 1913 wurde diese Forderung erneut erhoben.⁴ Der

¹ Unterstützung fand er hierfür vom Reichstagsabgeordneten Gothein, Verh.d.Rt., Bd. 265, S. 5486

² Verh.d.Rt., Bd. 265, S. 5426.

³ Wobei man allerdings auf allen Seiten von der radikalen Kritik am deutschen gemischten Banksystem auch in den Jahren 1911 bis 1914 immer mehr abrückte, vgl. Verh.d.Rt., Bd. 287, S. 3059 (Abg. Warmuth); Bd. 283, S. 547, (Abg. v. Kanitz).

⁴ Verh.d.Rt., Bd. 287, S. 3089.

Abgeordnete Warmuth¹ ging zur Begründung auf neuerliche Bankbrüche und Verluste gerade beim "kleineren Publikum" ein. Obwohl er sich gegen ein Banksystem englischen Musters (Trennung) wandte, wollte er den Depositenbanken das rein spekulative Effektenhandelsgeschäft, den Terminhandel und den spekulativen An- und Verkauf von Wertpapieren verbieten.² Auch schlug Warmuth³ die Errichtung eines Bankenaufsichtsamtes vor, obwohl klar war, daß dieser Vorschlag vergeblich sein mußte.

Am 3. Dezember 1913 stellten 26 Reichstagsabgeordnete folgenden Antrag,⁴

"Der Reichstag wolle beschließen,
in Anbetracht zahlreicher Zusammenbrüche von Depositenbanken und den damit zusammenhängenden Verlusten des Spar- und Betriebsvermögens unserer schaffenden Stände den Herrn Reichskanzler zu ersuchen, dem Reichstag, wenn möglich noch in dieser Session, einen Gesetzentwurf zur Regelung des Depositenwesens vorzulegen."

Diese letzten Bemühungen vor dem 1. Weltkrieg scheiterten aber alle. Nicht zuletzt deshalb, weil die Reichsbank unter der Führung des Präsidenten des Reichsbankdirektoriums, Havenstein,

¹ Verh.d.Rt., Bd. 287, S. 3058 C.

² ebenda, S. 3059 D.

³ ebenda, S. 306 C; ders. Verh.d.Rt., Bd. 292, S. 6878

⁴ Verh.d.Rt., Bd. 303, Nr. 10230, S. 2438; vgl. hierzu weiterhin Verh.d.Rt., Bd. 291, S. 6337; Bd. 292, S. 6691 und S. 6922.

keinen Hehl daraus machte, daß sie ein Depositenbankgesetz und eine staatliche Aufsicht ablehne.¹

Angesichts des wachsenden Drucks in den Jahren 1910 bis 1914 besonders aus dem Reichstag, hat der ausbrechende 1. Weltkrieg wohl eine sonst unweigerliche Entwicklung unterbrochen. Sie hätte vielleicht noch nicht zu einer Staatsaufsicht über Banken, die ein ausgedehntes Depositengeschäft aufwiesen, aber doch zu einer gewissen staatlichen Regelung dieses Geschäftsbereichs der Banken geführt.

¹ Verh.d.Rt., Bd. 292, S. 6902.

G Die Einschränkung der Bankfreiheit durch die
Nachkriegsgesetzgebung - 1918 - 1930

I. Die Gesetzgebung gegen die Kapitalflucht

Die Kapitalfluchtgesetzgebung der Nachkriegszeit war geprägt von vielen Verordnungen, Bekanntmachungen und Gesetzen, die häufig geändert, ergänzt und zeitlich verlängert wurden.¹

- ¹ - Verordnung über Maßnahmen gegen die Kapitalabwanderung in das Ausland, vom 21. November 1918 (RGBl. S. 1325);
- Verordnung zur Ergänzung der Verordnung über Maßnahmen gegen die Kapitalabwanderung ins Ausland vom 15. Januar 1919, (RGBl. S. 43);
 - Gesetz gegen die Kapitalflucht, vom 8. August 1919, (RGBl. S. 1540);
 - Bekanntmachung zur Ausführung des Gesetzes gegen die Kapitalflucht, vom 8. August 1919, (RGBl. S. 1615);
 - 2. Verordnung über Maßnahmen gegen die Kapitalflucht, vom 14. Januar 1920, (RGBl. I, S. 50);
 - Verordnung über die Verlängerung der Geltungsdauer des Gesetzes gegen die Kapitalflucht vom 8. August 1919, vom 28. August 1920, (RGBl. S. 1688);
 - Verordnung über Kapitalabwanderung in das Ausland durch Abschluß von Versicherungen, vom 15. Januar 1919, (RGBl. S. 49);
 - Verordnung über Maßnahmen gegen die Kapitalflucht vom 24. Oktober 1919, (RGBl. S. 1820);
 - Gesetz gegen die Kapitalflucht, vom 24. Dezember 1920, (RGBl. 1921, S. 23);
 - Gesetz, betreffend die Abänderung des Gesetzes über die Kapitalflucht, vom 4. Juli 1921 (RGBl. S. 808);
 - Gesetz über die Geltungsdauer des Gesetzes über die Kapitalflucht, vom 22. Dezember 1921, (RGBl. S. 1607);
 - Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Kapitalflucht, vom 22. März 1922, (RGBl. S. 282);

Fortsetzung der Fußnote siehe Seite 132

Diese Kapitalfluchtgesetzgebung, die hauptsächlich durch das "Gesetz gegen die Kapitalflucht" vom 24. Dezember 1920 in der Fassung vom 26. Januar 1923 festgeschrieben wurde, enthielt eine "mittelbare Staatsaufsicht" für die Banken.

So sah das Gesetz in der Fassung vom 26. Januar 1923 auch die Möglichkeit einer materiellen Prüfung der Banken vor. Denn gemäß § 25 Abs. 2 trat die "Verordnung über Maßnahmen gegen die Kapitalflucht" vom 24. Oktober 1919 nicht außer Kraft. Diese Verordnung sah in § 6 alljährliche Prüfungen der Depositenbanken durch Beauftragte der Landesfinanzämter vor. Die Beauftragten durften volle Einsicht in die Bücher der Banken nehmen. Des weiteren enthielt das Kapitalfluchtgesetz in § 19 Abs. 2 die Ermächtigung für den Reichsminister der Finanzen, im Einvernehmen mit dem Reichswirtschaftsminister durch Verordnung Vorschriften über den Geschäftsbetrieb der Banken zu erlassen und Banken, die keine Gewähr für die Innehaltung dieser Vorschriften boten, den Geschäftsbetrieb zu untersagen.

Fortsetzung der Fußnote von Seite 131

- Gesetz zur Ergänzung und Abänderung des Gesetzes über die Kapitalflucht, vom 22. Dezember 1922, (RGBl. I, S. 968);
- Bekanntmachung der Fassung des Gesetzes gegen die Kapitalflucht, vom 26. Januar 1923, (RGBl. I, S. 91),
- Notverordnung des Reichspräsidenten über die Aufrechterhaltung von Vorschriften des Kapitalfluchtgesetzes und des Weinsteuergesetzes, vom 29. Dezember 1924, (RGBl. I, S. 967);
- Gesetz über die Aufrechterhaltung von Vorschriften des Kapitalfluchtgesetzes vom 16. 4.1925, (RGBl. I, S. 43):

Die Kapitalfluchtgesetzgebung richtete sich gegen die nach dem Krieg angewachsene Kapitalflucht ins Ausland. Das Gesetz unterschied die Kapitalflucht im Wege des Bankverkehrs¹ und die Kapitalflucht durch Belassung des Gegenwertes ausgeführter Waren im Ausland.² Bemerkenswert ist, daß diese Gesetzgebung den Banken fast die völlige Verantwortung dafür auferlegte, daß die im Gesetz ausgesprochenen Verbote und der Genehmigungszwang hinsichtlich der (Devisen-)Geschäfte eingehalten wurden. Das Gesetz unterschied demnach inhaltlich zwischen dem Auftrag an eine Bank, ein verbotenes Geschäft durchzuführen, und der tatsächlichen Durchführung dieses Auftrages durch die Bank.

Insgesamt stellte diese Gesetzgebung eine fühlbare Beeinträchtigung der Freizügigkeit des Bankwesens dar. Allerdings erhoben sich dagegen kaum Einwände, da man sie als notwendige Maßnahme wegen der durch den verlorenen Krieg eingetretenen Situation ansah.

Die Kapitalfluchtgesetzgebung griff auch in den Geschäftsbetrieb der Banken hinsichtlich der Depot- und Depositengeschäfte ein.³ Gemäß § 10 durften die Depot- und Depositengeschäfte, die

¹ vgl. §§ 1 ff. Kapitalfluchtgesetz, i.d.F. vom 26.1.1923.

² vgl. §§ 14 ff. Kapitalfluchtgesetz, i.d.F. vom 26.1.1923.

³ §§ 10 bis 13 Kapitalfluchtgesetz, i.d.F. vom 26.1.1923.

in § 11 und § 12 genau definiert waren¹, geschäftsmäßig nur von solchen Banken betrieben werden, die bereits am 16. Januar 1920² im Inland einen auf Anschaffung und Verleihung von Geld gerichteten Gewerbebetrieb unterhalten hatten. Auch diese Beeinträchtigung war nicht etwa eine Folge der ausgedehnten Diskussion über speziell diesen Bereich des Bankwesens in den Vorkriegsjahren; die entsprechenden Vorschriften hatten deshalb auch - wie die gesamten Kapitalfluchtgesetze - nur eine zeitlich begrenzte Gültigkeit. Das Kapitalfluchtgesetz trat somit auch mit Ablauf des Jahres 1924 außer Kraft.

¹ § 11 lautete:

"Depotgeschäfte i.S. dieses Gesetzes sind die Verwahrung und Verwaltung von Wertpapieren, die nach Auffassung des Verkehrs als Effekten angesehen werden, für andere, die Überlassung von Schrankfächern an andere und die Verwahrung von verschlossenen Depots für andere".

Die Einräumung eines Anspruches auf Lieferung von Wertpapieren, die deren Gattung und Zahl nach bestimmt waren (Gutschrift auf Stückkonto), war dem gleichgestellt, wenn der Anspruch nicht binnen zwei Wochen nach Fälligkeit erfüllt wurde.

§ 12 lautete:

"Depositengeschäfte i.S. dieses Gesetzes sind die Verwahrung und Verwaltung von Geldbeträgen für andere, insbesondere die Annahme vom Geldbeträgen zur Verzinsung".

Die Annahme von Geldbeträgen galt nicht als Depositengeschäft, wenn die Geldbeträge bei der Ausführung von Wertpapierankaufs- oder Wertpapierverkaufsaufträgen oder zum Zwecke der Abwicklung von Wechselgeschäften oder sonstigen Bankgeschäften (Depot- und Depositengeschäften) angenommen und nicht länger als 10 Tage gutgeschrieben wurden.

Im übrigen konnte der Reichsfinanzminister den Depot- und Depositengeschäften solche Geschäfte gleichstellen, "die wirtschaftlich den gleichen Zweck verfolgen" (§ 10 Abs. 2).

² Der 16. Januar 1920 war der Tag des Inkrafttretens der "2. Verordnung über Maßnahmen gegen die Kapitalflucht", a.a.O..

II. Das Gesetz über Depot- und Depositen- geschäfte vom 22. Juni 1925

Obwohl das Kapitalfluchtgesetz mit Ablauf des Jahres 1924 außer Kraft trat, behielten die §§ 10 bis 13 des Kapitalfluchtgesetzes, die die Zulassung von Bankunternehmen zum Depot- und Depositenverkehr regelten, weiterhin Gültigkeit. Zweck dieser Vorschriften war es, "unlautere Elemente" und Personen, deren Zuverlässigkeit nicht feststand, von diesem sehr wichtigen Bereich der Bankgeschäfte fernzuhalten. Die Reichsregierung wollte auf diese Vorschriften nicht verzichten. Eine dafür geplante Neuregelung war aber bis zum Außerkrafttreten des Kapitalfluchtgesetzes am 31.12.1924 zeitlich nicht möglich. Andererseits wollte die Regierung zwischen diesem Datum und einer gesetzlichen Neuregelung des Depot- und Depositenwesens keine Lücke entstehen lassen, während der neue Depot- und Depositenbanken gegründet werden könnten.

Deshalb verlängerte der Reichspräsident durch Erlaß einer Notverordnung¹ aufgrund des Art. 48 der Reichsverfassung die entsprechenden Bestimmungen des Kapitalfluchtgesetzes (§§ 10 bis 13) bis zum 31. März 1925. Aber auch zu diesem Zeitpunkt konnte im Wege der ordentlichen Gesetzgebung keine Neuregelung erreicht werden; aus diesem Grund wurde Art. I der Notverordnung vom 29.12.1924 durch das "Gesetz über die Aufrecht-

¹ Art. I der Notverordnung des Reichspräsidenten aufgrund des Art. 48 der Reichsverfassung über die Aufrechterhaltung von Vorschriften des Kapitalfluchtgesetzes und des reinen Steuergesetzes, vom 29.12.1924, a.a.O..

erhaltung von Vorschriften des Kapitalfluchtgesetzes" vom 16. April 1925¹ bis zum Zeitpunkt einer gesetzlichen Regelung - längstens jedoch bis zum 30. Juni 1925 - verlängert. Der Reichstag verabschiedete das "Gesetze über Depot- und Depositengeschäfte" am 22. Juni 1925.² Dieses Gesetz enthielt eine weitere Beschränkung der Freiheit im Bankwesen dar. Die Depot- und Depositengeschäfte³ durften von nun an nur von Depositenbanken betrieben werden.

Gemäß § 4 dieses Gesetzes war die Befähigung zur Leitung einer "Depositenbank" in der Form einer offenen Handelsgesellschaft, einer Kommanditgesellschaft oder einer Einzelfirma gegeben, wenn zu dem oder den Inhaber(n) und den persönlich haftenden Gesellschaftern ausschließlich Personen gehörten, von denen jeder insgesamt mindestens fünf Jahre im Bankbetrieb tätig gewesen war. Für Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung führte das Gesetz die Konzessionspflicht ein; die Konzession erteilte die oberste Landesbehörde nach Benehmen mit der Reichsbank und im Einvernehmen mit dem Reichswirtschaftsminister. Eingetragene Genossenschaften galten nur dann als "Depositenbank" i.S.d. Gesetzes, wenn sie einem Revisionsverband angehörten⁴ und

¹ a.a.O.

² RGBl. I, S. 89.

³ Dieses Gesetz übernahm die Definition hinsichtlich der "Depot-" und "Depositengeschäfte" aus dem Kapitalfluchtgesetz.

⁴ gemäß §§ 54 ff. des "Gesetzes, betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften" i.d.F. vom 22. Mai 1898, (RGBl. S. 810).

wenn ihr Geschäftsbetrieb innerhalb des Kreises ihrer Mitglieder blieb.

§ 5 präziserte die Zulassungsmöglichkeit von Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien und Gesellschaften mit beschränkter Haftung. So konnte hier die Konzession nur erfolgen, wenn den Unternehmen die "zum ordnungsgemäßen Betrieb erforderlichen Mittel" im Inland zur Verfügung standen, die Vorstandsmitglieder die erforderliche Zuverlässigkeit besaßen und für den Betrieb fachlich hinreichend vorgebildet waren. Ferner mußte die Zulassung generell volkswirtschaftlich gerechtfertigt erscheinen. Dies eröffnete die Möglichkeit, die Zahl der zuzulassenden Banken auf ein dem "wirtschaftlichen Bedürfnis entsprechendes Maß"¹ zu beschränken.

Die oberste Landesbehörde prüfte bei den schon bestehenden Banken, ob die Voraussetzungen der Berechtigung zum geschäftsmäßigen Betrieb vorlagen; es sei denn, daß diese Berechtigung schon aufgrund der Kapitalfluchtgesetzgebung ausdrücklich anerkannt worden war.²

Neben dem normalen Erlöschen der Berechtigung zum Betrieb von Depot- und Depositengeschäften aufgrund des Einstellens des Betriebs oder Konkurses etc., regelte § 7 Abs. 2 die Möglichkeit

¹ amtliche Begründung des Gesetzes über Depot- und Depositengeschäfte vom 26.6.1925, Verh.d. Rt., Bd. 401, Nr. 929, S. 5.

² Weiterhin bestand Anzeigepflicht von Änderungen personeller Art im Vorstand bzw. bei den persönlich haftenden Gesellschaftern.

der Entziehung der Berechtigung von Amts wegen durch das Reichswirtschaftsgericht. Die Berechtigung konnte entzogen werden,

- "1. wenn Tatsachen vorliegen, aus denen sich ergibt, daß Inhaber, persönlich haftende Gesellschafter oder Vorstandsmitglieder nicht die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen;
2. wenn das Unternehmen keine Gewähr für die ordnungsgemäße Führung des Depot- und Depositengeschäftes bietet; mit der ordnungsgemäßen Führung des Depot- und Depositengeschäftes ist insbesondere die Veranstaltung von Prämienverlosungen für Anleger und Sparer nicht vertretbar;
3. wenn die Zulassung aufgrund unrichtiger Angaben oder sonstiger täuschender Handlungen erwirkt war."

Da das "Entziehungsverfahren" nicht eine zu lange Zeit beanspruchen sollte, erschien es der Regierung angebracht, ein Verwaltungsgericht zu wählen und damit nur eine Instanz vorzusehen. So sollte gewährleistet werden, daß die Entziehung im gesamten Reich einheitlich erfolgte.¹

In der amtlichen Begründung hieß es, daß nicht daran gedacht sei, die im Gesetz enthaltenden Beschränkungen der Bankfreiheit dauernd aufrecht zu erhalten. Im Gegenteil sei man bestrebt, die Bankfreiheit möglichst bald wieder herzustellen.² Gleichwohl war aber demgegenüber in dem

¹ amtliche Begründung, a.a.O., S. 7

² ebenda

dem Reichstag vorgelegten Entwurf dieses Gesetzes vorgesehen, daß das Gesetz "zunächst bis zum 31. Dezember 1927" gelten sollte. Dies implizierte aber schon das Vorhaben der Regierung, dem Gesetz eine längere Geltungsdauer zukommen zu lassen.

Hierzu hieß es in der amtlichen Begründung:¹

"Sofern die wirtschaftlichen Verhältnisse dem Außerkrafttreten des Gesetzes zu diesem Zeitpunkt² noch entgegenstehen sollten, wird mithin den gesetzgebenden Körperschaften Gelegenheit gegeben werden, die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung dieser gesetzlichen Beschränkung der Gewerbefreiheit erneut nachzuprüfen."

Obwohl die für die Kapitalgesetzgebung ausschlaggebenden Gründe nicht mehr vorlagen, wollte die Regierung an der Neuregelung des Depot- und Depositenwesens festhalten; hierzu hieß es:³

"aber die Gefahr, daß unlautere Elemente, die entweder überhaupt neu in das Bankfach übergehen oder Neugründungen aus der Inflationszeit, die das Depot- und Depositenrecht nicht besitzen, zum Schaden der Volkswirtschaft wie des mit ihnen verkehrenden Publikums schwindelhafte Manöver betreiben, liegt auch heute noch vor."

¹ a.a.O., S. 7 am Schluß

² gemeint war der 31.12.1927

³ amtliche Begründung, a.a.O., S. 4

An diesem Punkte setzte bei den Beratungen des Gesetzes im Reichstag teilweise heftige Kritik ein. Der Abgeordnete Fischbeck ließ die amtliche Begründung nicht gelten.¹ Er trug vor, unlautere Elemente und Gefahren der angegebenen Art habe es auch schon vor dem Krieg mit seinen Folgeerscheinungen gegeben. Dies könne daher kein Grund dafür sein, wegen der Kriegsfolgen staatliche Reglementierungen aufrechtzuerhalten. Fischbeck argwöhnte, die Regierung wolle auf diesem Umweg eine "obrigkeitliche Kontrolle" einführen, denn das Gesetz gehe in seiner ganzen Tendenz viel weiter, als das Kapitalfluchtgesetz. Hierbei hatte Fischbeck den zutreffenden Umstand im Auge, daß dem Inhaber einer Bank das Depot- und Depositenrecht nach dem Kapitalfluchtgesetz nur dann entzogen werden konnte, wenn dieser gegen die die Währung schützenden Vorschriften handelte; nach dem vorliegenden Gesetz war maßgebend, ob "zuverlässige" oder "unzuverlässige" Personen handelten; damit war ein persönliches Element für die Entziehung der Berechtigung entscheidend geworden. Fischbeck schloß hieraus, die Regierung plane die dauernde Reglementierung des Bankgewerbes; denn die Gründe, die die Regierung für dieses Gesetz vorbringe, würden auch in Zukunft immer bestehen.

In der Tat waren die Begriffe, die in dem Gesetz über Depot- und Depositengeschäfte eine wichtige Rolle spielten, nämlich Prüfungen der Zuverlässigkeit, Prüfung der Bedürfnisfrage, Entziehung der Konzession "alte Bekante" aus der Gewerbe-

¹ vgl. Verh.d.Rt., Bd. 386, S. 2297

ordnung. Hieraus wird deutlich, daß die Standpunkte sich geändert hatten. Nun war es die Regierung, die im Gegensatz zu früheren Jahren auf einen staatlichen Eingriff ins Depositenwesen nicht verzichten wollte. Bezeichnend ist, daß jetzt aus dem Parlament das Argument gegen die Einschränkung der Bankfreiheit vorgebracht wurde, welches sonst immer die Regierungsseite den Verfechtern einer staatlichen Kontrolle entgegengehalten hatte, nämlich daß das Publikum wegen des Gesetzes nicht mehr die notwendige Vorsicht auf diesem Gebiet walten lassen würde.¹

Der Reichstag verwies den Gesetzentwurf an den 8. Ausschuß zur nochmaligen Beratung zurück.² Gleichwohl erreichte die im Reichstag geäußerte Kritik nur, daß die vorgesehene Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 1927 um ein Jahr gekürzt wurde.

Die Regierung legte aber dem Reichstag am 2. Dezember 1926 einen weiteren Gesetzentwurf³ vor, der die Verlängerung der Geltungsdauer des "Gesetzes über Depot- und Depositengeschäfte" bis zum 31. Dezember 1928 vorsah. Zur Begründung⁴ hieß es, der besondere durch die Inflationszeit (1924) begründete Anreiz, sich im Bankgewerbe zu betätigen, bestehe zwar nicht mehr; aber das Gesetz erscheine als einfaches und geeignetes

¹ vgl. Verh.d.Rt., Bd. 386, S. 2298.

² Beschluß des Reichstages vom 15.6.1925

³ Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung des Gesetzes über Depot- und Depositengeschäfte, Verh.d.Rt., Bd. 411, Nr. 2754

⁴ ebenda, amtliche Begründung, S. 1

Mittel, Auswüchse des Bankgewerbes zu verhindern oder zu beseitigen. Vor unlauteren Elementen sei man noch nicht sicher. Darüber hinaus sei die Zahl der Banken zu groß. Die amtliche Begründung¹ berief sich hierbei auf eine Betriebszählung aus dem Jahre 1925, nach der sich die Anzahl in den Ländern Württemberg, Hamburg, Mecklenburg, Oldenburg, Braunschweig, Anhalt und Lübeck gegenüber dem Jahre 1907 um das 3 1/3-fache gesteigert hatte: es wurden in Hamburg im Jahre 1925 1.475 Bankbetriebe (1907: 484), in Oldenburg 273 (1907: 66), in Lübeck 112 (1907: 31) und in Mecklenburg-Schwerin 774 (1907: 90) gezählt. Diese Steigerung wirke nachteilig auf die Gesamtwirtschaft und führe zu Mißständen, die das Vertrauen des Publikums erschütterten. § 7 des Gesetzes über Depot- und Depositengeschäfte (Entziehung der Konzession) habe sich als wirksames Mittel hiergegen erwiesen. Der Hauptwert dieser Vorschrift liege in ihrer "erzieherischen" Wirkung.²

Diese Begründung zeigt, daß der Abgeordnete des Reichstages Fischbeck mit seiner Kritik nicht völlig im Unrecht war. Die Argumente der Regierung bezogen sich nun zumindest schwerpunktmäßig nicht mehr auf die Gründe, die der Kapitalfluchtgesetzgebung zugrundelagen. Im Gegenteil wurden mehrheitlich neue aktuelle Gründe bishin zur "erzieherischen Wirkung" aufgezählt. Der Regierung kam es ganz offensichtlich nicht mehr auf die Bekämpfung von Kriegsfolgen im bankmäßi-

¹ ebenda, S. 2

² amtliche Begründung des Gesetzes zur Verlängerung des Gesetzes vom 26. Juni 1925, a.a.O., S. 2

gen Bereich an. Sie hatte durch die Kapitalgesetzgebung gewisse zunächst wohl notwendige Beschränkungen und Kontrollen des Bankbetriebes eingeführt, die sie nun nicht mehr aus der Hand geben wollte.

Im Ergebnis wurde das Gesetz in seiner Geltungsdauer - wiederum entgegen der Absicht der Regierung - nur um ein Jahr verlängert.¹ Eine letzte Verlängerung bis zum 31. Dezember 1929 erfolgte dann im Jahre 1927.²

Interessant ist, daß die Banken und Bankiers dem Gesetz vom 26. Juni 1925 von Anfang an keinen großen Widerstand entgegenbrachten. Dies ist wohl am ehesten damit zu erklären, daß das Gesetz eben als Übergangsgesetz geplant war und jeweils nur Verlängerungen von ein oder zwei Jahren erfuhr. Wäre beim Erlaß des Gesetzes im Jahre 1925 klar gewesen, daß dieses Gesetz fast fünf Jahre in Kraft bleiben sollte, hätte sich wohl mehr Widerstand ergeben.

In dieser Richtung äußerte sich der Abgeordnete Fischbeck schon im Jahre 1925:³

¹ Gesetz zur Verlängerung des Gesetzes über Depot- und Depositengeschäfte, vom 23.12.1926, (RGBl. I, S. 527).

² Durch das "2. Gesetz zur Verlängerung der Geltungsdauer des Gesetzes über Depot- und Depositengeschäfte", vom 12.12.1927, (RGBl. I, S. 512).

³ Bei der 2. Beratung des Gesetzes am 15.6.1925 im Reichstag, Verh.d.Rt., S. 2298.

"Es ist ja richtig, daß unsere Banken bisher das Gesetz ziemlich ruhig hingenommen haben. Es läßt sich das vielleicht aus anderen Gründen erklären. Aber ich bin der Überzeugung: Würde man, wie es logisch sein müßte, diese Dinge in der Gewerbeordnung regeln und die Banken dieser Gesetzgebung unterstellen, so würde ein Entrüstungsschrei durch das ganze geschäftliche Leben gehen."

H Die vorläufige Staatsaufsicht - 1931

I. Die Bankenkrise von 1931 als Anlaß für die Einführung der vorläufigen Staatsaufsicht

Die schwere Krise, die im Jahre 1931 das Bankwesen erschütterte, stellt zwar nicht die Ursache, wohl aber den Anlaß für die Notverordnung des Reichspräsidenten vom 19. September 1931 dar, die die allgemeine Staatsaufsicht über die Kreditinstitute einführte. Die Ursachen der Krise sind in der umfangreichen Hereinnahme von Auslandsgeldern und den Mängeln der Kreditorganisation und der Kreditpolitik zu sehen.¹ Deutschland war mit hohen Reparationszahlungen aus dem 1. Weltkrieg belastet. Es hatte aber kaum Kapitalreserven und stand vor dem Problem, wie die Schulden beglichen werden konnten. Dies geschah durch Gold- und "Pumpdevisen".²

Gleich schwierig gestaltete sich die Situation für die deutsche Wirtschaft. Sie stand nach dem Krieg fast ohne Betriebskapital dar. Wegen der Inflation 1923/24 hatten die Banken 3/4 ihres

¹ vgl. Walb, a.a.O., S. 479; Röh, Die Stellung der Bankaufsicht in der Wirtschaftsordnung des Grundgesetzes, Diss. Hamburg 1965, S. 32 f.; Brand, Die Bankaufsicht, Diss. Würzburg 1968, S. 19; demgegenüber sieht Mildner, Die staatliche Bankaufsicht in Deutschland, Diss. Erlangen 1934, S. 11, die Ursache auch in dem "Mischsystem unserer Kreditbanken als Depositen- und Emissionsbanken".

² Honold, Die Bankaufsicht, Diss. Mannheim 1956, S. 55.

Eigenkapitals und der Reserven verloren.¹ Um wettbewerbsfähig zu sein, brauchte die Wirtschaft aber dringend Kapital zu Rationalisierungs- und Modernisierungszwecken.

Vor diesem Hintergrund kam es dazu, daß in großem Umfang Auslandsgelder nach Deutschland hereingenommen wurden. So flossen in den Jahren 1924 bis 1930 ca. 14 Mio. RM kurzfristiger Auslandsgelder nach Deutschland. Mit der Unsicherheit der politischen Verhältnisse und aufgrund der den Verfall der Weltmarktpreise ankündigenden Weltwirtschaftskrise setzte ein Rückzug der kurzfristigen Auslandsgelder ein. Das Geld wanderte zurück in die als sicher geltenden Länder, wie z.B. Frankreich und die USA. In der Folge wanderte in den Jahren 1928 bis 1931 Gold im Wert von ca. 8 Mrd. RM ab.

Die für Deutschland kritische Situation verschärfte sich im Mai 1931 durch den Zusammenbruch der Österreichischen Kreditanstalt im Rahmen der österreichischen Bankkrise. Ebenfalls im Mai 1931 wurde ein Defizit im Reichshaushalt in Höhe von 1,25 Mrd. RM bekannt. Bei sechs Berliner Großbanken wuchs die Abberufung von Auslandsgeldern von 94 Mio. RM im April 1931 auf 118 Mio. RM im Juli 1931² an. Die Kreditinstitute waren damit völlig überfordert.

Die mißliche Lage beruhte auch auf Fehlern, die

¹ vgl. Bauer, Die allgemeine Staatsaufsicht über die Banken in Deutschland, Diss. Freiburg 1953, S. 23.

² Zahlen nach Bauer, a.a.O., S. 25

in Deutschland gemacht worden waren.¹ Die Reichsbank und die Banken hatten erst im Jahre 1928 eine Vereinbarung geschlossen, nach der die Banken verpflichtet waren, viermal im Jahr der Reichsbank ihre Auslandsverpflichtungen und Auslandsguthaben offenzulegen. Daher erfuhr die Öffentlichkeit erst zu diesem Zeitpunkt, daß die Auslandsverschuldung der Banken ca. 6 Mrd. RM betrug. Noch bis zum Ende der Krise blieb verborgen, daß sich die kurzfristige gesamte Verschuldung von Banken, Wirtschaft und öffentlicher Hand auf ca. 15 Mrd. RM belief.²

Die Gefahren konnten zumindestens teilweise nicht rechtzeitig erkannt werden.³ Damit einher ging eine unzureichende Liquiditätsvorsorge für eine solche Verschuldensart. Weil der Kapitalmarkt nicht leistungsfähig war, wurden an die Reichsbank bei dem starken Abzug der Einlagen übergroße Anforderungen gestellt.

¹ vgl. Boden, Die staatliche Bankaufsicht als Rechtsproblem, Diss. Mainz 1958, S. 16.

² Walb, a.a.O., S. 481; vgl. Born, Aussetzung um die Einführung der Bankenaufsicht (1931), in: 3. Beiheft zum anhörsungsreichen "Bankhistorischem Archiv", Frankfurt 1978, S. 14.

³ Gleichwohl hatte der Reichsbankpräsident schon am 27.3.1927 in einem Bericht an die Reichsregierung auf die Gefahr hingewiesen, daß die Liquidität der Banken nicht ausreichend sei. 1927 war er der Meinung, es sei noch Zeit, Maßnahmen zu ergreifen, um diesen Mißstand zu beheben, ohne daß große Erschütterungen entstehen würden; nach Nordhoff, Die Maßnahmen der Reichsbank zur Verbesserung der Publizität, Liquidität und Solidarität der Banken, in: Untersuchung des Bankwesens 1933, Teil I, Bd. 2, Berlin 1933, S. 255.

Einen schwerwiegenden kredit- und wirtschaftspolitischen Fehler bedeuteten zu große Einzelkredite der Banken an Großunternehmen. Hierdurch entstand eine negative Kapitalkonzentration in der Industrie. Das mittlere und kleinere Gewerbe und die Mittelindustrie wurden vernachlässigt. Darüber hinaus verwandten die Banken kurzfristige Auslandsgelder zur Finanzierung langfristiger Investitionen. Hierzu vermerkte Hasse:

"Die erforderlichen Investitionen zum Wiederaufbau und zur Modernisierung des deutschen Produktionsapparates aus eigenen Mitteln war unter dem Druck der Reparationszahlungen und der damit Hand in Hand gehenden Überdrehung der Steuerschraube nur im geringen Umfang möglich. So kam es, daß diese Investitionen nicht nur notgedrungen in steigendem Maße mit langfristigem Auslandskapital, sondern ... zu einem bedeutenden Teil auch mit kurzfristigen Auslandskrediten finanziert wurden.¹

Walb faßte die damalige Gesamtlage der deutschen Geld- und Kreditwirtschaft so zusammen:²

"Einem Krisenherd allergrößten Ausmaßes, der ungenügend bekannt war, stand eine mangelnde Bekämpfungsmöglichkeit und Bekämpfungsbereitschaft gegenüber."

¹ Hasse, Die Krisenmaßnahmen des Jahres 1931, in: Untersuchung des Bankwesens 1933, Teil I, Bd. 2, Berlin 1933, S. 69.

² Walb, a.a.O., S. 482.

Äußere Stationen der Krise waren neben den weltwirtschaftlichen Einflüssen

- der Zusammenbruch der Allgemeinen Bodenkreditanstalt im Jahre 1929,
- der Wahlsieg der Nationalsozialisten im September 1930, der dazu führte, daß der Reichsbank bis Mitte Oktober 1930 1 Mrd. RM an Devisen entzogen wurde,¹
- das Bekanntwerden des Reichshaushaltsdefizits in Höhe von 1,25 Mrd. RM,
- das Bekanntwerden der Fehlwirtschaft im Karstadt-Konzern am 9. Mai 1931, der Bankschulden in Höhe von ca. 70 Mio. RM aufwies,
- das Bekanntwerden der Krise bei der Österreichischen Kreditanstalt am 13. Mai 1931,
- das Bekanntwerden der Verlustwirtschaft im Versicherungskonzern Nordstern am 30. Mai 1931 in Höhe von ca. 28 Mio. RM.

Am 6. Juli 1931 wurde die kritische Lage der Darmstädter und Nationalbank bekannt, die schon starke Verluste im Inlandsgeschäft erlitten hatte. Zum Jahresende 1930 mußte sie 10 Mio. RM Verluste - durch Einbußen im Börsengeschäft verursacht - offenlegen. Hinzu kam die Situation des Nordwolle-Konzerns. Dieser Konzern war ein Großkunde der Darmstädter und Nationalbank. Der Nordwolle-Konzern wies einen Verlust von ca. 200 Mio. RM auf. Hierdurch geriet die Bank mit in den Strudel. Sie mußte innerhalb weniger Wochen 56 Mio. RM auszahlen.

Im Juni 1931 versuchte die Reichsbank vergeblich, Stützungskredite im Ausland zu erhalten.

¹ Honold, a.a.O., S. 52.

Daraufhin lehnte die Reichsbank gegenüber der Darmstädter und Nationalbank weitere Diskontkredite ab. Die Bank mußte am 13.7. 1931 ihre Schalter schließen, nachdem eine Unterstützung durch eine gemeinsame Aktion der Großbanken nicht zustande kam. Auch die Garantieübernahme des Reiches für die Einlagen der Darmstädter und Nationalbank konnte den nun einsetzenden panikartigen Run auf alle Kreditinstitute nicht verhindern.¹

Weitere Banken gerieten in Schwierigkeiten, z.B. die Dresdener Bank und die Schröderbank in Bremen. Zum ersten Male mußten in Deutschland Großbanken vom Reich gestützt werden. Die Dresdener Bank erhielt Schatzanweisungen in Höhe von 300 Mio. RM. Das Reich bekam im Gegenzug Vorzugsaktien in gleicher Höhe.²

Insgesamt belief sich das Engagement der öffentlichen Hand bei den Großbanken nach der Beendigung der Sanierungsmaßnahmen auf über 1.115 Mio. RM. Im einzelnen:³

übernommene Aktien	338.507.893,00 RM
geliehene Beträge	307.140.000,00 RM
verlorene Zuschüsse	185.000.000,00 RM
eingegangene Bürgschaften	285.070.000,00 RM
insgesamt	1.115.717.893,00 RM

¹ vgl. hierzu insgesamt auch Walb, a.a.O., S. 483.

² Ziegler, Bankensanierung und Bankenaufsicht, Berlin 1933, S. 16.

³ nach Ziegler, a.a.O., S. 18.

Zur Überwindung der Bankenkrise¹ erhöhte die Reichsbank am 3. Juni 1931 den Diskontsatz von 5 auf 7 %. Als dies sehr wenig Erfolg zeigte, erhöhte sie den Diskontsatz am 16. Juli auf 10 % und den Lombardsatz auf 15 %. Am 1. August erhöhte sie den Diskontsatz erneut auf 15 % und den Lombardsatz auf 20 %.

Am 15. Juli blieb die Börse für zwei Tage geschlossen; die Schließung wurde bis zum 2. September ausgedehnt. Mit einer kurzen Unterbrechung bis zum 20.9.1931 blieben die Börsen weiterhin zum 11. April 1932 im großen und ganzen geschlossen. Vorübergehende Auszahlungsbeschränkungen an die Einleger waren nötig. Um während der Zahlungsbeschränkungen die gesetzlich erlaubten Zahlungen zu ermöglichen und um durch einen Haftungsverband Kontenwanderungen gefahrloser zu machen, gründete man auf Veranlassung der Reichsbank am 18. Juli 1931 den aus 45 namhaften Bankinstituten gebildeten "Überweisungsverband e.V.". Dieser beschränkte sich ausschließlich darauf, Überweisungen von einem Verbandsmitglied auf ein anderes durch Abrechnung auszuführen.²

Am 26. Juli 1931 wurde die "Akzept- und Garantiebanc AG" von einer Gemeinschaft deutscher Banken und Bankiers gegründet.³ Diese sollte den in Schwierigkeiten geratenen Geldinstituten den Kredit der Notenbank erhalten oder neu erschlie-

¹ vgl. hierzu auch Walb, a.a.O., S. 486 f.

² vgl. Hasse, a.a.O., S. 73.

³ Diese wies ein Grundkapital von 200 Mio. RM aus, vgl. hierzu Ziegler, a.a.O., S. 17.

Ben. Die direkte Kreditgewährung an die Wirtschaft blieb weiterhin grundsätzlich ausgeschlossen. Am 15. Juli 1931 verfügte die Reichsregierung die Zentralisierung des gesamten Devisenverkehrs bei der Reichsbank. Devisentermingeschäfte wurden verboten und Einheitskurse für Devisen eingeführt.

Gleichzeitig mit der Einführung der Devisenzwangswirtschaft versuchte man, mit dem Ausland ein Stillhalteabkommen zu schließen. Die Voraussetzung für die Sanierung lag in der Verlängerung der ausländischen Kredite. Man wollte eine Vereinbarung mit den ausländischen Gläubigern erreichen. Die Verhandlungen hatten mit dem Zustandekommen des Stillhaltevertrages vom 1. September 1931 Erfolg. Dies ermöglichte die Verlängerung der kurzfristigen Kredite bis zum 29. Februar 1932; an diesem Tag wurde eine zusätzliche Verlängerung von 90 % dieser kurzfristigen Auslandskredite vereinbart.¹ Die Banken konnten am 5. August 1931 und die Sparkassen am 8. August 1931 den freien Zahlungsverkehr wieder aufnehmen. Die Reichsbank senkte den Diskontsatz am 12. August auf 10 % und am 2. September auf 8 %. Die Krise war überwunden.

Im Verlauf der Krise ergingen zahlreiche Verordnungen, welche die Maßnahmen der Reichsbank und der Reichsregierung rechtlich absicherten.²

¹ vgl. Ziegler, a.a.O., S. 17.

² - Verordnung über den Verkehr mit ausländischen Zahlungsmitteln vom 15.7.1931 (RGBl. 1931 I, S. 367)
- Verordnung über Sparguthaben vom 6.8.1931 (RGBl. 1931 I, S., 431)
Fortsetzung siehe S. 153

Aufgrund der schlimmen Erfahrungen, die die

Fortsetzung FN 2 von S. 152

- Verordnung des Reichspräsidenten über die Golddeckung der Noten der Privatnotenbanken vom 22.7.1931 (RGBl. 1931 I, S. 391)
- Verordnung über die Veröffentlichung von Kursen vom 15.7.1931 (RGBl. 1931 I, S. 368)
- Verordnung des Reichspräsidenten gegen die Kapital- und Steuerflucht vom 18.7.1931 (RGBl. 1931 I, S. 373) mit drei nachfolgenden Durchführungsverordnungen vom 21.7.1931 (RGBl. 1931 I, S. 387), vom 25.7.1931 (RGBl. 1931 I, S. 396), vom 28.7.1931 (RGBl. 1931 I, S. 412)
- Verordnung über die Wiederaufnahme des Zahlungsverkehrs nach den Bankfeiertagen vom 15.7.1931 (RGBl. 1931 I, S. 365)
- Verordnung des Reichspräsidenten über die Wiederaufnahme des Zahlungsverkehrs nach Bankfeiertagen, den Verkehr mit Devisen und über Kursveröffentlichungen vom 15.7.1931 (RGBl. 1931 I, S. 365)
- Verordnung des Reichspräsidenten über die Abwicklung von Börsengeschäften vom 25.7.1931 (RGBl. 1931 I, S. 395) mit Durchführungsverordnung vom 25.7.1931 (RGBl. 1931 I, S. 395)
- Verordnung des Reichspräsidenten über die Anmeldung von Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Ausland vom 27.7.1931 (RGBl. 1931 I, S. 403) mit Durchführungsverordnung vom 27.7.1931, ebenda
- Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherstellung der Durchführung des Stillhalteabkommens vom 9.9.1931 (RGBl. 1931 I, S. 489) mit Durchführungsverordnungen vom 9.9.1931 (RGBl. 1931 I, S. 490), vom 18.9.1931 (RGBl. 1931 I, S. 509), vom 13.11.1931 (RGBl. 1931 I, S. 680)
- die Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Stillhalteabkommens vom 18.9.1931 (RGBl. 1931 I, S. 509)
- Verordnung des Reichspräsidenten über die Sanierung von Bankunternehmen vom 20.9.1931 (RGBl. 1932 I, S. 83)
- Verordnung über die Verschmelzung der Darmstädter und Nationalbank mit der Dresdner Bank sowie des Barmer Bankvereins mit der Commerz- und Privatbank vom 11.3.1932 (RGBl. 1932 I, S. 129)
- Verordnung über die Neuordnung der Kapitalverhältnisse bei der Allgemeinen Deutschen Kreditanstalt in Leipzig vom 30.4.1932 (RGBl. 1932 I, S. 139).

Bankkrise für die Öffentlichkeit mit sich brachte, war es nicht verwunderlich, daß nun eine lebhaftere Erörterung über das Bankwesen in Deutschland begann. Diese Diskussion hatte "notgedrungen"¹ einschneidende gesetzgeberische Maßnahmen zur Folge. Dem Staat mußte nach seinen Opfern an öffentlichen Mitteln nun ein entsprechender Einfluß eingeräumt werden.²

II. Die Notverordnung vom 19. September 1931

Deshalb sah sich der Staat veranlaßt, Maßnahmen - auch vorbeugender Art - für die Zukunft zu ergreifen. Anfänglich sah es so aus, als tendiere die Reichsregierung lediglich zu einer stärkeren Beaufsichtigung der vom Reich gestützten Kreditinstitute. Eine vom Reichskanzler gehaltene Rundfunkrede vom 4. August 1931 beseitigte diesen Eindruck allerdings.

In dieser Rede hieß es³, daß

"die Reichsregierung selbstverständlich nicht darauf verzichten kann, längst überlegte

¹ Bente, Das Eindringen des Staates und der Kommune in das Bankwesen, in: Untersuchung des Bankwesens 1933, Teil I, Bd. 1, S. 395; Born, a.a.O., S. 14.

² Schulze, Karl, a.a.O., S. 25.

³ zitiert nach Paersch, Maßnahmen des Staates hinsichtlich einer Beaufsichtigung und Reglementierung des Bankwesens, in: Untersuchung des Bankwesens 1933, Teil I, Bd. 2, Berlin 1933, S. 34.

Maßnahmen auf dem Gebiete des gesamten Kredit- und Kapitalverkehrs vorzubereiten. Diese Erklärung bedeutet keinen Schlag gegen das freie Bankgewerbe, aber nachdem einmal der Staat auf dringendes Ersuchen der Beteiligten sich rettend und schützend auf diesem Gebiete hat einschalten müssen, kann er sich nicht der Pflicht entziehen, auch Maßnahmen vorbeugender Art für die Zukunft zu treffen, wie es andere Völker längst getan haben."

Die Reichsregierung stand nun vor einer Alternative. Sie hatte sich zwischen einem eine weitgehende Einzelkontrolle ausübenden Bankenamt oder einer nach allgemeinen Grundsätzen arbeitenden Bankenaufsicht durch einen Reichskommissar zu entscheiden.¹ Die Entscheidung fiel für die Ausübung der Staatsaufsicht durch einen Reichskommissar und ein Bankkuratorium aus. Im Reichswirtschaftsministerium wurde ein Entwurf zur Einführung der Bankenaufsicht erarbeitet. Nach der Beratung dieses Entwurfes durch neun Sachverständige² lag er der Reichsregierung vor.

¹ vgl. Paersch, Bankenpublizität und Bankenkontrolle, in: Die Deutsche Bankwirtschaft, Bd. II, Berlin 1935, S. 114.

² dies waren: Direktor Dr. Schmitz, Minister Dr. Hilferding, Prof. Adolph Weber, Prof. Stein, Dr. Pferdenges, v. Fläming, Dr. Dernburg, Bankdirektor Reinhart und Dr. Hackelsberger.

1. Der Inhalt der Notverordnung und die Organe
der Staatsaufsicht

Am 19. September 1931 erging daraufhin die "Verordnung des Reichspräsidenten über Aktienrecht, Bankaufsicht und über eine Steueramnestie".¹ Sie stützte sich als Notverordnung auf Art. 48 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung. Die Reichsregierung beanspruchte damit das Recht zur Beaufsichtigung des Bankwesens in Deutschland.

Für die Durchführung der staatlichen Beaufsichtigung wurde bei der Reichsbank ein "Kuratorium für das Bankgewerbe" bestellt. Es bestand aus fünf Mitgliedern,

- dem Reichsbankpräsidenten als Vorsitzenden
- dem Staatssekretär des Reichswirtschaftsministeriums
- dem Staatssekretär des Reichsfinanzministeriums
- einem vom Reichsbankpräsidenten zu bestellenden Mitglied des Reichsbankdirektoriums
- dem Reichskommissar für das Bankgewerbe.

Der "Reichskommissar für das Bankgewerbe" war eine dem Reichswirtschaftsminister unterstehende Behörde; der Reichskommissar hatte seinen Sitz in Berlin und wurde auf Vorschlag der Reichsregierung "im Benehmen" mit dem Reichsbankpräsidenten vom Reichspräsidenten ernannt. Das Kura-

¹ RGBl. I, S. 493 (im folgenden: Notverordnung vom 19.9.1931 genannt); die Bankenaufsicht wurde im 2. Teil der Verordnung unter der Überschrift "2. Teil-Kuratorium und Reichskommissar für das Bankgewerbe" (RGBl. S. 501 - 503) behandelt.

torium für das Bankgewerbe hatte als Koordinierungsorgan zwischen Reichsbank (-Präsidenten) und Reichsregierung die Aufgaben, Richtlinien zu erarbeiten, die für die Arbeit des Reichskommissars maßgebend waren, und die Zusammenarbeit der Reichsbank mit dem Reichskommissar zu vermitteln.

Das Kuratorium besaß zusätzlich weitgehende Befugnisse. Es entschied darüber, ob ein Unternehmen als "Bank" im Sinne der Notverordnung vom 19.9.1931 galt oder nicht. Diese Entscheidung band¹ die Gerichte und Verwaltungsbehörden. Das Kuratorium beschloß weiter, ob und welche Grundsätze allgemeiner Art vom Reichskommissar für die Geschäftsführung der Banken aufzustellen waren.

Für die praktische Durchführung der Staatsaufsicht spielte aber der Reichskommissar für das Bankgewerbe² die entscheidene Rolle. Der Reichskommissar hatte sich über die Lage des deutschen Bankgewerbes und der deutschen Kreditwirtschaft insgesamt - unter besonderer Berücksichtigung der Auslandsbeziehungen - fortlaufend zu unterrichten. Seine wichtigste Aufgabe bestand darin,

¹ gemäß Art. I § 2 Abs. 2 der Notverordnung

² zum ersten "Reichskommissar für das Bankgewerbe" wurde Dr. Ernst ernannt, der zuvor Ministerialdirektor im Preußischen Ministerium für Handel und Gewerbe gewesen war. Er trat zum 1.10.1931 das neue Amt an.

"die allgemeine Bankpolitik vom Standpunkt der deutschen Gesamtwirtschaft aus zu beeinflussen."¹

Zur Erfüllung dieses Aufgabenrahmens standen dem Reichskommissar verschiedene Rechte gegenüber den Banken zu.

So war er jederzeit befugt, von den Banken und ihren Verwaltungsorganen Auskünfte über alle Geschäftsangelegenheiten zu fordern, die Bücher einzusehen, gegebenenfalls Nachprüfungen zu veranlassen und Mitteilungen über seine Wahrnehmungen den satzungsmäßigen Organen der jeweiligen Bank zu machen. Er konnte die Einberufung und die Anberaumung von General- oder Mitgliederversammlungen und von Sitzungen der Verwaltungsorgane der Banken verlangen und mit Rede-recht unter Einflußnahme auf die jeweiligen Tagesordnungen daran teilnehmen.

Zur Untermauerung seiner Befugnisse war der Reichskommissar für das Bankgewerbe mit einer Ordnungsstrafgewalt bis zu einer Höhe von 100.000,- RM gegenüber den Inhabern und Geschäftsleitern der Banken ausgestattet. Er hatte zusätzlich das Recht, von allen inländischen Personen, Angaben über den Stand ihrer Auslandsschulden und Auslandsforderungen zu verlangen.² Der Reichskommissar hatte über seine Wahrnehmungen dem Kuratorium für das Bankgewerbe, der Reichsregierung und dem Reichsbankdirektorium auf deren Verlangen hin Bericht zu erstatten und

¹ Art. I § 3 Abs. 1 Notverordnung vom 19.9.1931.

² Art. I § 4 Notverordnung vom 19.9.1931.

bei der Behandlung von Angelegenheiten grundsätzlicher Art sich der Zustimmung des Kuratoriums zu vergewissern.

Die Notverordnung vom 19. September 1931 enthielt in § 7 und § 8 einerseits Strafvorschriften, die den Anordnungen des Reichskommissars den nötigen Rückhalt verschaffen sollten, und andererseits eine dem Reichskommissar und den von ihm beauftragten Personen obliegende und den Interessen der Kreditinstitute entgegenkommende ausdrückliche Verschwiegenheitspflicht, deren Verletzung ebenfalls unter Strafe stand.

In der Folgezeit erfuhr die Notverordnung noch mehrmals Änderungen und Ergänzungen. Die zweite Durchführungsverordnung der Reichsregierung vom 20. Dezember 1932¹ betraf die Vorschriften über die Aufstellung der Jahresbilanz durch die Kreditbanken und die entsprechenden Formblätter. Die Verordnung zur Durchführung der Bankenaufsicht vom 21. April 1933² enthielt die Regelung der Kosten. Gemäß Art. 1 § 9 der Notverordnung vom 19.9.1931 hatten die Banken allgemein dem Reich die Kosten des Reichskommissars zu erstatten. Durch die Verordnung vom 21. April 1933 wurde konkret bekräftigt, daß die Kosten, die durch eine vom Reichskommissar veranlaßte Nachprüfung entstanden, von der betroffenen Bank dem Reich zu erstatten waren.

Eine Erweiterung der Befugnisse des Reichskommissars für das Bankgewerbe brachte die vierte "Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung

¹ RGBl. I, S. 563

² RGBl. I, S. 228

von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutz des inneren Friedens", vom 8. Dezember 1931.¹ Danach sollte der Reichskommissar auf dem Verhandlungswege erreichen, daß bis zum 31.12.1931 zwischen den Spitzenverbänden hinsichtlich der Höhe der Soll- und Habenzinsen Vereinbarungen getroffen wurden. Für diese Vereinbarungen war die Genehmigung durch den Reichskommissar erforderlich. Widrigenfalls war er ermächtigt, nach Anhörung der Spitzenverbände im Einvernehmen mit dem Reichsbankdirektorium die erforderlichen Bestimmungen selbst zu erlassen. Der Reichskommissar konnte bei Verstößen gegen diese Bestimmungen beim Reichswirtschaftsminister die Untersagung des weiteren Betriebs von Depositengeschäften bei den einzelnen Banken beantragen.²

Durch die Notverordnung vom 19.9.1931 und die genannten Verordnungen unterstanden etwa 30.000 Kreditinstitute der staatlichen Aufsicht. Im einzelnen waren es ca. 2.000 Privatbanken, ca. 21.000 landwirtschaftliche und gewerbliche Genossenschaften, ca. 50 größere öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, 2.500 Sparkassen und ca. 4.000 sonstige Institute wie Bau- und Spargenossenschaften, Werkssparkassen, Sparerschutzkassen

¹ RGBl. I, S. 699

² Das "Gesetz über Befugnisse des Reichskommissars für das Bankgewerbe", vom 7.1.1933 (RGBl. I, S. 577) übertrug dem Reichskommissar diesbezügliche Ordnungsgewalt.

und Bausparkassen.¹ Die Bilanzsumme dieser Institute wurde auf ca. 40 Mrd. RM geschätzt.²

Aufgrund der eingeführten Staatsaufsicht fand nicht eine direkte Lenkung, sondern eine mittelbare Einflußnahme auf die Bankpolitik statt. Auf eine laufende Kontrolle der Banken verzichtete man damit bewußt.³

Von der Staatsaufsicht ausgenommen blieben⁴,

- Privatnotenbanken,
- die Deutsche Diskontbank,
- die Hypothekenbanken, soweit sie Hypothekengeschäfte betrieben,
- Bausparkassen und andere Geschäftsbetriebe, die diesen gem. § 112 Abs. 2 des Gesetzes über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmungen⁵ gleichgestellt waren,
- die als gemeinnützig anerkannten Wohnungsunternehmungen,
- die öffentlich-rechtlichen Sparkassen und die auf privatem Recht beruhenden Sparkassen, die

¹ bezüglich der Verzinsung der nicht durch Bausparverträge gebundenen Bausparverträge; ansonsten war das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherungen für die Bausparkassen zuständig.

² Zahlen nach Paersch, Maßnahmen des Staates hinsichtlich einer Beaufsichtigung und Reglementierung des Bankwesens, a.a.O., S. 38; vgl. auch Obst, Grundsätzliches zur Bankreform, in: Die Betriebswirtschaft, 1934, S. 29.

³ Das hätte auch einen Verwaltungsaufwand bedeutet, den der Reichskommissar nicht hätte bewältigen können.

⁴ Art. I § 10 Abs. 2 Notverordnung vom 19.9.1931

⁵ Gesetz vom 6.6.1931 (RGBl. I, S. 315)

hinsichtlich der Beaufsichtigung gleichartigen Vorschriften wie die öffentlich-rechtlichen Sparkassen ihres Landes unterstellt waren.

2. Die Tätigkeit des Reichskommissars von 1931 bis 1934

Hinsichtlich der Tätigkeit des Reichskommissars für das Bankgewerbe zog Paersch¹ im Jahre 1933 eine positive (Zwischen-)Bilanz. In personeller Hinsicht ruhte das Schwergewicht der Ausübung der Bankaufsicht auf der Person des Reichskommissars, während sich im sachlichen Bereich die Tätigkeit des Reichskommissars auf einen engeren Aufgabenkreis konzentrierte.² So war mit der Reichsbank vereinbart, daß der Reichskommissar von der Ausübung der ihm auf dem Gebiet der Auslandsbeziehungen zugewiesenen Aufgaben zunächst absah; denn die Reichsbank war auf diesem Gebiet schon im großen Umfange tätig.

Die Arbeit des Reichskommissars sollte zuerst der Übersetzung des Kreditgewerbes begegnen. Eine mechanische Verringerung der Anzahl der Kreditinstitute konnte aber nicht in Betracht kommen. Der Reichskommissar handelte daher nach dem Grundsatz, daß Banken, bei denen die Kapitalgrundlage zu schwach war und die sich örtlich

¹ in: Maßnahmen des Staates hinsichtlich einer Beaufsichtigung und Reglementierung des Bankwesens, a.a.O., S. 31 ff.; Paersch, Reichsbankdirektor, war seit dem 1.11.1931 als Referent beim "Reichskommissar für das Bankgewerbe" tätig.

² vgl. Seischab, Die Bankenquete 1933, in: Die Betriebswirtschaft, Bd. 27, 1934, S. 76.

in einem übersetzten Bereich befanden, nach Möglichkeit geschlossen oder mit anderen Banken fusioniert werden sollten. Sofern sich die Bilanz aber positiv gestaltete und Sicherheiten in ausreichendem Maße vorhanden waren, versuchte man durch die Reichsbank oder der Akzept- und Garantiebank, die jeweiligen Institute auf festere Grundlagen zu stellen.

Das dringende Problem nach der Bankenkrise lag allerdings in der Verfassung der deutschen Großbanken, die für den Zustand des gesamten Bankwesens von entscheidender Bedeutung war. Paersch bezeichnete dieses Problem als "die wichtigste der Bankenaufsicht gestellte Aufgabe".¹ Dies erklärt sich daraus, daß das Reich z.B. für die Einlagen der "Darmstädter und Nationalbank" die Garantie übernommen und sich bei der "Dresdner Bank" mit 300 Mio. RM in Vorzugsaktien beteiligt hatte. Da eine Aufrechterhaltung des bisherigen Zustandes - also eine Selbständigkeit der vom Reich während der Krise gestützten Banken - nach den Vorstellungen des Reichskommissars nicht in Frage kam, erörterte man eine neue Struktur dieser Banken. Hierbei kehrte eine alte Idee, nämlich die Abschaffung des gemischten Banksystems und damit die Einführung einer Arbeitsteilung von Depositen- und Kreditbanken nach englischem Muster in die Diskussion zurück. Auch die Verselbständigung der Bezirksfilialen der Großbanken unter Umwandlung in Regionalbanken

¹ Paersch, Maßnahmen des Staates hinsichtlich einer Beaufsichtigung und Reglementierung des Bankwesens, a.a.O., S. 44.

war ein Thema.¹ Man gelangte aber recht schnell zu dem Schluß, daß eine so gravierende Umwälzung des Bankwesens nicht wünschenswert sein konnte in einer Zeit, die noch stark von der schweren Krise geprägt war.

Die Idee von Regionalbanken verfolgte man dagegen ernsthafter. Auf Seiten der Reichsregierung bestand der Wunsch, das örtliche (kleinere) Bankgewerbe zu erhalten und durch die Dezentralisierung der Großbanken zu verstärken. Die Zerschlagung der Großbanken stieß aber auf erhebliche Bedenken und Schwierigkeiten. Man befürchtete bei einer solchen Dezentralisierung weitreichende wirtschaftliche Rückschläge für diese organisch gewachsenen Banken und damit auch für die gesamte Volkswirtschaft. Diese Überlegungen beendete man daher ebenso. Nach längeren Beratungen des Kuratoriums für das Bankgewerbe und der Reichsregierung kam es zu dem Beschluß, die "Darmstädter und Nationalbank" mit der "Dresdner Bank" und den "Barmer Bankverein" mit der "Commerz- und Privatbank" zu fusionieren.

Von dem neuen Aktienkapital der "Dresdner Bank" in Höhe von 150 Mio. RM stellte das Reich ca. 100 Mio. RM und die Deutsche Golddiskontbank ca. 33 Mio. RM zur Verfügung. 14 Mio. RM gingen in privaten Besitz über.²

¹ vgl. Paersch, Maßnahmen des Staates hinsichtlich der Beaufsichtigung und Reglementierung des Bankwesens, a.a.O., S. 45.

² Fischer, Die staatliche Bankaufsicht, Basel/Leipzig, 1939, S. 52.

Die weitere Tätigkeit des Reichskommissars für das Bankgewerbe war geprägt von einer negativen Einstellung zu den Spezialbanken (Branchenbanken, wie Hausbesitzerbanken, Beamtenbanken, Fleischerbanken etc.). Er sah diese als sehr viel krisenempfindlicher an, als die anderen Banken, da eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse in den Branchen sehr viel härter auf diese Banken durchschlug.¹

Geprägt war die Tätigkeit ferner von einer positiven Haltung gegenüber der Sanierung der Provinzbanken und gegenüber dem Privatbankiersstand.² Der Reichskommissar wollte auf die Kreditleitung keinen Einfluß nehmen. "Dies war auch wegen der großen Anzahl der zu beaufsichtigenden Banken technisch undurchführbar und von vornherein durch die Staatsaufsicht nicht angestrebt worden. In der ersten Sitzung des Bankkuratoriums hatte man beschlossen, in die privatrechtlichen Beziehungen zwischen den Banken und den Kreditnehmern nicht einzugreifen. Der Reichskommissar beschränkte sich auf allgemeine Maßnahmen der Kreditlenkung und verzichtete ebenso darauf, Anordnungen und Grundsätze über die Geschäftsführung der Banken zu erlassen.

Die an sich zurückhaltende Tätigkeit des Reichskommissars machte die Staatsaufsicht für die Banken erträglich. Paersch gab sich - wohl auch im Namen des Reichskommissars selbst - mit der Tätigkeit und den dafür zur Verfügung stehenden

¹ vgl. Paersch, Maßnahmen des Staates hinsichtlich einer Beaufsichtigung und Reglementierung des Bankwesens, a.a.O., S. 41.

² vgl. Seischab, a.a.O., S. 76.

Möglichkeiten zufrieden.¹ Er meinte, der bewußte Verzicht, eine laufende Kontrolle und Aufsicht der Banken und ihrer Geschäfte vorzunehmen, habe sich bewährt.

Gleichwohl hielt er folgende Ergänzungen zur Staatsaufsicht für notwendig:²

- umfassende Nachprüfung der Bilanzen sämtlicher Gruppen des Kreditgewerbes durch Buchprüfer³;
- Eingriffsmöglichkeiten des Reichskommissars zur Sicherstellung der Depots und Verbesserung der Depotsicherung im allgemeinen;
- vorsichtiger Gebrauch von der Möglichkeit, Grundsätze über die Geschäftsführung der Banken aufzustellen,
- Überprüfung des Rechts zur Annahme von Depositen mit dem Ziel der Beschränkung der in Frage kommenden Institute;
- gesetzliche Regelung des Betriebes von Depositengeschäften unter Einschluß eines Untersagungsrechts⁴ für den Reichskommissar.

¹ Paersch, Maßnahmen des Staates hinsichtlich einer Beaufsichtigung und Reglementierung des Bankwesens, a.a.O., S. 64.

² ebenda

³ Für die Aktiengesellschaften mit einem Grundkapital von mehr 0,5 Mio. RM galt dies zwar schon, aber für die Privatbankiers und die anderen Aktiengesellschaften gab es noch keine Pflichtrevision.

⁴ dies Untersagungsrecht sollte nach Ansicht von Paersch auch gegenüber schon bestehenden Banken aufgrund der Bedürfnisfrage eingeräumt werden.

Die Notverordnung vom 19.9.1931 enthielt zwar nur eine vorläufige Regelung der Frage der staatlichen Beaufsichtigung, sie stellte aber den Anfang vom endgültigen Ende der "Bankfreiheit" dar. Nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten im Jahre 1933 strebten diese nach umfassendem Einfluß auf die Wirtschaft.¹ Die wirtschaftliche Macht sollte die politische Macht stützen. In den folgenden Jahren konnte sich die selbständige und weitgehend in der Praxis unabhängige Stellung des Reichskommissars unter dem immer mächtiger werdenden totalitären Regime nicht halten.

¹ vgl. Röh, a.a.O., S. 39; Rittner, Wirtschaftsrecht, Karlsruhe - Heidelberg 1979, S. 5 f. (§ 1 A IV); Rinck/Schwark, a.a.O., S. 3 f.

I Die Festschreibung der Allgemeinen Staatsaufsicht

Im Jahre 1933 kam es zur Einsetzung des "Untersuchungsausschusses für Bankwesen". Seine Aufgabe bestand darin, den Weg für eine umfassende Neuregelung des Kreditwesens zu ebnen und Vorschläge zu unterbreiten, wie diese Neuregelung beschaffen sein könnte. Daß dabei eine Verschärfung der Staatsaufsicht und eine strenge Reglementierung des Bankwesens am Ende des Weges stehen würde, war angesichts des damals herrschenden Zeitgeistes von Anfang an zu erwarten.

Die Nationalsozialisten wollten die strenge Bankaufsicht zumindest auch aus politischen Motiven festschreiben.¹ Die Ansprachen² anläßlich der Eröffnung der "Untersuchung des Bankwesens"³ am 6. September 1933 sind teilweise ein beredtes Zeugnis dafür, daß das Ziel, das angeblich gesucht werden sollte, schon längst ausgemacht war. Bezeichnenderweise schloß der Reichsbankpräsident Dr. Schacht, der vorher das Bankwesen als vom "Unstern der liberalistischen Wirtschaftsverfassung geprägt" bezeichnet hatte, seine Rede vor dem Untersuchungsausschuß⁴ mit dem Satz,

¹ vgl. v. Hantelmann, a.a.O., S. 20

² abgedruckt in: Untersuchung des Bankwesens 1933, Teil I, Bd. 1, Berlin 1933, S. 9-20.

³ auch: "Bankenquete 1933" genannt

⁴ Untersuchungen des Bankwesens 1933, a.a.O., S. 12.

"diese Lösung wird uns umso eher gelingen, je mehr wir uns bewußt werden, daß es sich hierbei nicht nur um ein bloß materielles Problem handelt, sondern daß wir auch den - vielleicht am meisten materiellen - Teil der Wirtschaft, nämlich das Geld- und Bankwesen, in die ganze geistige, seelische und nationale Umstellung einbeziehen müssen, die wir der nationalsozialistischen Revolution unseres Führers und Volkskanzlers Adolf Hitler verdanken."

Auch der Beauftragte des Reichskanzlers für Wirtschaftsfragen Keppler erklärte in seiner Ansprache¹, daß die Aufgaben dieses Untersuchungsausschusses "aus dem Gesichtswinkel des weltanschaulichen und politischen Denkens des Führers" zu betrachten seien. Er betonte, daß das "Führerprinzip" auch auf dem Gebiet der Wirtschaft und des Bankwesens gelten müsse. Im gleichen Sinne äußerte sich der Staatssekretär Feder², der beabsichtigte, die nationalsozialistischen Ideen hinsichtlich der Wirtschaft zwischen "den Extremen von Liberalismus und Marxismus festzulegen".

Daß das Ergebnis des Untersuchungsausschusses im Jahre 1934 die stärkste Reglementierung des Bankwesens und dessen Unterordnung unter die nationalsozialistischen Ziele mit sich brachte, kann vor diesem Hintergrund nicht verwundern. Schon am Beginn der folgenden Zeit war erkenn-

¹ Untersuchung des Bankwesens 1933, a.a.O., S. 13.

² Untersuchung des Bankwesens 1933, a.a.O., S. 17

bar, daß für Liberalität und "laissez-faire" bald kein Platz mehr war.

I. Der Untersuchungsausschuß für Bankwesen - 1933

Vor dem Untersuchungsausschuß, dem Vertreter der Wissenschaft und der Bankwelt angehörten, wurden 26 Referate¹ über die wichtigsten Fragen erstattet, die zur Erörterung kommen sollten. Zusätzlich hörte man 123 Sachverständige in 28 teilweise öffentlichen Sitzungen. Diese Sachverständigen stammten aus der Wissenschaft, aus den verschiedenen Gruppen der Kreditinstitute, aus Handel, Industrie, Landwirtschaft, aus dem Handwerk und aus den Reihen der Arbeitnehmer.

Der Untersuchungsausschuß beendete die am 6. September 1933 begonnene Arbeit am 20. Dezember 1933. Die Ergebnisse dieser Tätigkeit faßt der "Bericht des Vorsitzenden des Untersuchungsausschusses für das Bankwesen an den Führer und Reichskanzler"² zusammen.

Der Bericht ging eingangs davon aus, daß in der Struktur des deutschen Kreditwesens organische Fehler nicht vorhanden waren. Er suchte die Mängel in erster Linie in einem unrichtigen

¹ diese sind sämtlich abgedruckt in: Untersuchung des Bankwesens 1933, a.a.O., Teil I, Bd. 1 und 2.

² abgedruckt u.a. bei Pröhl, Reichsgesetz über das Kreditwesen, Mannheim-Berlin-Leipzig, 1935, S. 1-16; der Bericht stammt vom November 1934.

Verhalten der Leitung der Kreditinstitute und in einem "vergehenden Wirtschaftssystem". Der Bericht forderte eine einheitliche, staatliche Beaufsichtigung aller Träger der Geld- und Kreditwirtschaft zur Sanierung und Normalisierung des Kreditwesens. Dadurch sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, die "die Staatsleitung zur Durchführung ihrer Aufgaben braucht".¹

Als Fehler der Vergangenheit nannte der Bericht schwerpunktmäßig,

- übermäßige Aufnahme kurzfristiger Auslandskredite;
- Verwendung kurzfristiger Gelder für langfristige Investitionen;
- mangelnde Liquidität;
- Gewährung zu hoher Kredite an wenige Großfirmen;
- Vernachlässigung des Klein- und Mittelgewerbes;
- Übersetzung des Kreditwesens.

Der Untersuchungsausschußbericht stellte sieben Forderungen auf, deren Erfüllung die in der Vergangenheit aufgetretenen Mißstände verhindern sollten²:

- Beaufsichtigung aller Kreditinstitute
Die zersplitterte und uneinheitliche Aufsicht, die - dort wo sie bestand - zum größten Teil von den Ländern³ ausgeübt wurde, sollte ein-

¹ Bericht des Untersuchungsausschusses, a.a.O., S. 7.

² vgl. zum folgenden: Bericht des Untersuchungsausschusses, a.a.O., S. 8 ff.

³ wie bei den Hypothekenbanken

heitlich vom Reich durchgeführt werden. Die Beaufsichtigung, die sich bisher zumeist auf die Einhaltung einzelner gesetzlicher Vorschriften bezog, sollte dahingehend ausgeweitet werden, daß "eine positive Einwirkung auf das geld- und bankpolitische Verhalten" der Institute ermöglicht würde; geplant war eine Staatsaufsicht, die alle im Kreditwesen tätigen Institute einheitlich ohne Ausnahme erfaßte.

- Aufsichtsamt für das Kreditwesen

Die Errichtung eines Aufsichtsamtes für das Kreditwesen betrachtete der Bericht als zwingende Notwendigkeit. Dieses Amt sollte im Vergleich zum bestehenden Reichskommissar für das Bankgewerbe mit weitergehenden Vollmachten ausgestattet werden, um dadurch verstärkte Einwirkungsmöglichkeiten auf die dem Aufsichtsamt unterstehenden Institute zu erhalten.

- Genehmigungszwang für alle Kreditinstitute

Der Ausschuß forderte die Einführung eines Genehmigungszwanges für alle Kreditunternehmen. Die Aufrechterhaltung des bis dahin geltenden "liberalistischen Prinzips der Gewerbefreiheit auf dem Gebiet des Kreditwesens" lehnte er ab. Der Genehmigungszwang sollte sich auch auf die Zweigstellen erstrecken. Der geplante Eingriff des Staates in das Bankwesen verdeutlicht die Forderung des Ausschusses nach der Befugnis, "den Kreditapparat durch Auflösung auch schon vorhandener Kreditinstitute" zu bereinigen.

- Sicherstellung einer ausreichenden Liquidität
Neue Liquiditätsvorschriften sollten negativ die Höhe der festliegenden und weniger flüssigen Aktiva nach oben begrenzen und positiv die Mindestquoten für die Haltung besonders flüssiger Anlagen festsetzen. Die Besserung der jeweiligen Höhe der Liquiditätssätze sei Aufgabe des Aufsichtsamtes.
- Trennung von Geldmarkt und Kapitalmarkt und damit Sicherung des Spargeschäftes
Um "Sicherheit und Ordnung" im Kreditverkehr zu gewährleisten, empfahl der Bericht, die Trennung des kurzfristigen und langfristigen Geschäftes herbeizuführen. Man wollte den Sparkassen das kurzfristige Kreditgeschäft einerseits und den Banken als Ausgleich dafür das Spargeschäft allerdings nicht verbieten. Alle Kreditunternehmungen, die Spareinlagen annahmen, sollten vielmehr verpflichtet werden, diese nur einer Anlage zuzuführen, die der langfristigen Form der Spareinlagen entsprach und das Spargeschäft von dem übrigen Geschäft auch buchmäßig zu trennen.
- Sicherstellung eines geordneten Zahlungsverkehrs
Die Abwicklung des gesamten unbaren Zahlungsverkehrs sollte in den Einfluß der Reichsbank einbezogen werden, unter Vermeidung einer Rückentwicklung der bargeldlosen Zahlungsmethoden, der vorhandenen Girokreise oder einer Beeinträchtigung ihrer Vorteile für das Publikum.
- Überwachung des Kreditgeschäfts und weitgehende Publizität
Der Ausschuß forderte schließlich, alle Kre-

ditunternehmen gesetzlich zu verpflichten, dem Reichsbankdirektorium ihre Jahresbilanz und, wenn die Bilanzsumme den Betrag von 1 Mio. RM überstieg, Monatsausweise einzureichen; diese mit eingehenden Erläuterungen zu versehen und jede weitere gewünschte Auskunft zu erteilen. Für die Institute, die eine Bilanzsumme unter einem Betrag von 1/2 Mio. RM aufwiesen, wurde außer der Jahresbilanz die Erstellung ihrer Rohbilanz nach dem Stand vom 30. Juni gefordert.¹

Diese Forderungen des Ausschusses nach Beaufsichtigung aller Kreditinstitute, nach einem umfassenden Genehmigungszwang sogar für schon bestehende Banken, nach einem Aufsichtsamt mit weitgehenden Befugnissen, zeigten, wohin die Neuregelung des Kreditwesens gehen sollte.

Sicher war die wirtschaftliche Entwicklung seit 1930 für die Einführung der Bankaufsicht maßgeblich. Aber der Bericht des Untersuchungsausschusses verdeutlicht auch, daß die damaligen politischen Verhältnisse die Entwicklung zur Staatsaufsicht hin erheblich verstärkt hat. Der Bericht sprach ganz ungeschminkt aus, daß die Beaufsichtigung des gesamten Kreditwesens den politischen Zielen der neuen Machthaber zu dienen hatte. Im Bericht heißt es²:

"die Herstellung eines den Aufgaben des nationalsozialistischen Staates entsprechenden Geld- und Kapitalmarktes muß somit das Kern-

¹ Zum Gedanken der Publizität vgl. Rittner, a.a.O., S. 135 (§ 8 D III).

² a.a.O., S. 7

stück einer jeden Neuorientierung sein Auf diesem leitenden Gesichtspunkt sind daher alle gesetzgeberischen Maßnahmen einzustellen und keines der beteiligten Organe und Institute darf außerhalb einer solchen Regelung bleiben."

So wurde die Bankaufsicht auch als ein "Kind des nationalsozialistischen Denkens" bezeichnet.¹ Es hieße aber, den Entwicklungsgang der Bankaufsicht zu verkennen, wollte man annehmen, bei einer demokratisch geprägten Regierung wäre es nicht zu einer staatlichen Beaufsichtigung des Bankwesens gekommen.² Dagegen spricht schon die Entwicklung, die ab 1918 auf diesem Gebiete einsetzte. Spätestens bei der Depot- und Depositengesetzgebung im Jahre 1925 bis 1929 wurde der Drang der Regierung deutlich, auf diesem Gebiet des Bankwesens die staatlichen Einflußmöglichkeiten und die Beschränkungen bestehen zu lassen. Ebenso darf die Haltung der Öffentlichkeit gegenüber dem Bankgewerbe nach den Bankzusammenbrüchen und insbesondere nach der schweren Bankkrise im Jahre 1931 nicht unterschätzt werden. Es heißt deshalb, die damaligen Gegebenheiten zu verkennen, wenn die Ansprachen zur Eröffnung des Untersuchungsausschusses und der Schlußbericht des Ausschusses lediglich als

¹ Honold, a.a.O., S. 12

² im gleichen Sinn auch Schreihage, Das neue Gesetz über das Kreditwesen, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1961, S. 663; auch Rachor, Die staatliche Einflußnahme im privaten Bankgewerbe, Diss. Würzburg 1958, S. 110.

"Verbeugungen vor dem Zeitgeist" bewertet werden.¹

II. Der Erlass des Kreditwesengesetzes vom
5. Dezember 1934

Am 5. Dezember 1934 wurde das "Reichsgesetz über das Kreditwesen"², KWG, erlassen. Es trat am 1. Januar 1935 in Kraft.

Aufgrund der Verordnung über eine Gründungssperre für Kreditinstitute vom 4. September 1934³ durften im Inland Kreditinstitute jeglicher Art "bis auf weiteres" nicht errichtet werden. Dies galt im gleichen Maße für Zweigniederlassungen, Depositenkassen, Agenturen und Annahme- bzw. Zahlstellen jeder Art. Darüber hinaus durften die Kreditinstitute oder deren Zweigstellen, die nach dem 30. Juni 1934 errichtet worden waren, den Geschäftsbetrieb über den 1. Oktober 1934 hinaus nur fortsetzen, wenn die Reichsregierung dies genehmigte.⁴ Das Kreditwesengesetz verwirklichte die Maßnahmen, die der Untersuchungsausschuß für das Bankwesen in seinem Bericht gefordert hatte. Es kodifizierte

¹ so Becker, Zulassungbeschränkungen im Kreditgewerbe, in: Die öffentliche Verwaltung, 1956, S. 422, Fn. 8.

² RGBl. I, S. 1203.

³ RGBl. I, S. 815.

⁴ § 4 der VO vom 4.9.1934.

zum erstenmal in Deutschland das Bankenaufsichtsrecht.

1. Der Geltungsbereich des Kreditwesengesetzes

Eine solche Staatsaufsicht hatte es bei privaten Instituten bis dahin in Deutschland nur vereinzelt und nur in einer teilweise abgeschwächteren Form gegeben; so bei den Hypothekenbanken, den Schiffspfandbriefbanken, den Notenbanken¹ und den privaten Bausparkassen.

Die Schiffspfandbriefbanken unterlagen gem. § 3 des Gesetzes über Schiffspfandbriefbanken vom 14. August 1933² der staatlichen Aufsicht. Die Aufsicht erstreckte sich auf den ganzen Geschäftsbetrieb der Bank und stand dem Lande zu, indem sie ihren Sitz hatte.

Gem. § 1 der "Verordnung über die Börsen-, Hypothekenbank- und Schiffspfandbriefbankaufsicht" vom 28. September 1934³ gingen die Aufsichts-

¹ vgl. hierzu § 20 des Privatnotenbankgesetzes vom 30.8.1924 (RGBl. II, S. 246), danach standen nun dem Reichswirtschaftsminister die Befugnisse zu, die § 48 des Bankgesetzes von 1875 der Reichsverwaltung eingeräumt hatte. Durch das "Gesetz über die Staatsbanken" vom 18. Oktober 1935 (RGBl. I, S. 1247) war der Reichswirtschaftsminister gem. § 2 Abs. 1 ebenso ermächtigt, die diesbezüglich den jeweiligen Ländern zustehende Aufsicht zu übernehmen. Er war gem. § 1 ermächtigt, die zu einer zweckmäßigen Gestaltung der Organisation der Staatsbanken erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Er durfte hierbei sogar von jeweils bestehendem Recht des Landes abweichen.

² RGBl. I, S. 583.

³ RGBl. I, S. 863.

befugnisse der Landesregierungen hinsichtlich der Börsen, der Hypotheken- und der Schiffspfandbriefbanken mit Ablauf des 30. September 1934 auf den Reichswirtschaftsminister über. Das Kreditwesengesetz faßte die Aufsichtsbefugnisse zentral zusammen und erweiterte die Aufsicht auf alle Gruppen der Kreditinstitute; auch auf die öffentlich-rechtlichen Banken und die Spar- und Girokassen einschließlich der Giroverbände. So stand jedes Bankgeschäft in Deutschland seit dem 1.1.1935 unter der einheitlichen und zentralen Beaufsichtigung durch das Reich.¹

Nicht unter den Geltungsbereich des Kreditwesengesetzes fielen

- die Reichsbank
- die Deutsche Golddiskontbank
- die Deutsche Reichspost und ihre Anstalten
- die Gemeinnützigen Wohnungsunternehmungen
- die Unternehmungen, die das Pfandleihgewerbe betrieben.

Im Vergleich zur Notverordnung vom 19. September 1931 fällt auf,² daß diese bei der Reichsbank keine ähnliche Ausnahmeregelung enthielt. Das hatte aber wohl keine Bedeutung, denn aus dem Sachzusammenhang ging auch bei der Notverordnung schon die Sonderstellung der Reichsbank hervor.

Die Deutsche Golddiskontbank brauchte dem Kreditwesengesetz deshalb nicht unterliegen, weil

¹ Die schon vorhandenen Aufsichtsbefugnisse der Länder und Kommunen blieben gem. §§ 49, 53 KWG daneben bestehen.

² s. o. S. 161.

die Reichsbank ca. 96,5 % des Kapitals hielt;¹ im übrigen bestand mit der Reichsbank eine Verwaltungsgemeinschaft.² Dagegen fielen die Privatnotenbanken, die wegen ihres Notenausgaberechtes in der Notverordnung noch ausgenommen worden waren, nunmehr in den Geltungsbereich des Kreditwesengesetzes. Denn einerseits sollte ihr Notenprivileg am 31. Dezember 1935 erlöschen³ und andererseits machten sie auch Bankgeschäfte im Sinne des Kreditwesengesetzes.

Eine Erweiterung von großer praktischer Bedeutung lag in der Einbeziehung aller Hypothekenbanken; auch sie waren ja von der Notverordnung vom 19.9.1931 ausgenommen gewesen. Wegen der angestrebten zentralen Vereinheitlichung der Staatsaufsicht kam für das Kreditwesengesetz eine Ausnahmeregelung nun nicht mehr in Betracht. Für die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen und für die Unternehmen des Pfandleihgewerbes⁴ galt das Kreditwesengesetz trotz der grundsätzlichen Ausnahme dann, wenn sie neben ihrem eigentlichen Geschäftsbetrieb Bankgeschäfte im Sinne des Kreditwesengesetzes betrieben.

¹ vgl. Untersuchung des Bankwesens, Teil I, Bd. 1, S. 415.

² Schulze, Karl, a.a.O., S. 40.

³ dies geschah durch das Reichsgesetz vom 18.12.1933, (RGBl. II, S. 1034); vgl. hierzu: Lindner, Das private Bankgewerbe im nationalsozialistischen Staat, Diss. Nürnberg 1939, S. 34.

⁴ Schulze, Karl, a.a.O., S. 42, glaubte, daß das Pfandleihgewerbe bei der Notverordnung vom 19.9.1931, in der es eben nicht erwähnt worden war, schlicht vergessen wurde; es spielte eben auch eine bedeutungslose Rolle im Kreis der "Kreditinstitute".

Der Wille, eine einheitliche, zentrale Aufsichtsregelung zu schaffen, bewirkte, daß die Sparkassen vom Kreditwesengesetz mit einbezogen wurden, obwohl auch sie noch von der Notverordnung im Jahre 1931 bevorzugt behandelt worden waren.

Mit dem Jahre 1938 fielen die privaten Bausparkassen aus dem Geltungsbereich des Kreditwesengesetzes heraus.¹ Diese waren den "normalen" Kreditinstituten nicht gleichzusetzen und unterstanden der Aufsicht durch das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherungen². Für Bank- bzw. Kreditgeschäfte im Sinne des Kreditwesengesetzes, die die Bausparkassen neben ihrem sonstigen Geschäftsbetrieb eventuell betrieben, unterlagen auch sie fortan - wie z.B. die gemeinnützigen Wohnungsunternehmungen - dem Kreditwesengesetz. Letztlich unterfielen inhaltlich somit nur die Reichsbank mit der Deutschen Golddiskontbank und die Deutsche Reichspost dem Kreditwesengesetz nicht.

Das Kreditwesengesetz definierte in § 1 zum ersten Mal den Begriff "Kreditinstitut" als "Unternehmungen, die Bank- oder Sparkassengeschäfte betrieben". Was nun unter Bank- und Sparkassen-

¹ 2. Änderungsgesetz des KWG, vom 4.9.1938, (RGBl. I, S. 1151)

² Durch das "Gesetz zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes", vom 30.3.1931, (RGBl. I, S. 102); vgl. zur Geschichte der Bausparkassenaufsicht, Lehmann/Schäfer, Bauspargesetz und Bausparkassenverordnung, 2. Aufl., Bonn 1977, S. 25 ff.

geschäften zu verstehen war, legte § 1 fest:¹

- die Annahme und Abgabe von Geldbeträgen ohne Rücksicht darauf, ob Zinsen vergütet werden oder nicht (Depositen- und Kreditgeschäft)
- die Annahme und Veräußerung von Wertpapieren für andere (Effektengeschäft)
- die Verwahrung und Verwaltung von Wertpapieren für andere (Depotgeschäft)²
- die Annahme von Haftungen und Garantien für Dritte, soweit diese Geschäfte nicht von Versicherungsgesellschaften betrieben werden.

Diese Aufzählung stellte aber keineswegs eine abschließende dar. Die Reichsregierung war ermächtigt, andere Arten von Geschäften zu bezeichnen, durch deren Betrieb ein Unternehmen ein "Kreditinstitut" im Sinne des Kreditwesengesetzes wurde.³

¹ zuvor hatte nur das Reichsstempelgesetz i.d.F. vom 26.7.1910 (RGBl., S. 799) in § 76 im Zusammenhang mit Bankgeschäften von der "Anschaffung und Darbietung von Geld" gesprochen; vgl. hierzu Reichardt, Das Gesetz über das Kreditwesen vom 25. September 1939, Berlin 1942, S. 34; zum Begriff "Bankgeschäft" vgl. Müller-Freienfels, Die Bankaufsicht, Diss. Marburg, 1939, S. 14.

² hier waren nur offene Depots gemeint. Die Hereinnahme von verschlossenen Depots, wie auch die Vermietung von Schließfächern fiel nicht hierunter, vgl. Honold, a.a.O., S. 67, FN 266.

³ Im Zweifelsfalle entschied der Reichswirtschaftsminister, dessen Entscheidung die Gerichte und Verwaltungsbehörden band, § 1 Abs. 4 KWG.

2. Die Vorschriften über die Staatsaufsicht nach dem Kreditwesengesetz von 1934

Neben der Beaufsichtigung führte das Kreditwesengesetz den Konzessionszwang für alle dem Gesetz unterfallende Kreditinstitute ein. Diese Erlaubnis war auch erforderlich bei inländischen Kreditinstituten zum Betrieb von Zweigniederlassungen, Depositenkassen, Agenturen, Annahme- und Zahlstellen jeder Art im Inland oder Ausland; ebenso für ausländische Kreditinstitute zum Betrieb von Zweigstellen im Inland.

Die Erlaubnis konnte neben anderen Gründen, wie nicht ausreichende Qualifikation etc. versagt werden,

"wenn die Erlaubnis unter Berücksichtigung der örtlichen und der gesamtwirtschaftlichen Bedürfnisse nicht gerechtfertigt erscheint."¹

Sämtliche, dem Kreditwesengesetz unterfallende Kreditinstitute unterlagen der Beaufsichtigung durch das bei der Reichsbank errichtete "Aufsichtsamt für das Kreditwesen" und dessen Handlungsorgan, dem "Reichskommissar für das Kreditwesen".

Dem Aufsichtsamt gehörten als Mitglieder an:

- der Präsident des Reichsbankdirektoriums als Vorsitzender,

¹ § 4 Abs. 1 Ziff. b KWG; hierdurch konnte der Übersetzung des Bankwesen entgegengewirkt werden.

- der Vizepräsident des Reichsbankdirektoriums als stellvertretender Vorsitzender,
- ein vom "Führer und Reichskanzler" ernanntes Mitglied,
- der Staatssekretär des Reichswirtschaftsministeriums,
- der Staatssekretär des Reichsfinanzministeriums,
- ein Staatssekretär des Reichsministeriums für Ernährung und Landwirtschaft,
- ein Staatssekretär des Reichsministeriums des Innern."

Der Reichskommissar war berechtigt, an den Sitzungen des Aufsichtsamtes teilzunehmen. Bemerkenswert wird die personelle Zusammensetzung des Aufsichtsamtes im Vergleich zu der des hierdurch ersetzten "Kuratoriums für das Bankgewerbe" nach der Notverordnung vom 19.9.1931. Sie zeigt deutlich eine stärkere politische Ausrichtung des Aufsichtsamtes. Gegenüber zwei Staatssekretären im Kuratorium für das Bankgewerbe stellte die Regierung nun vier; statt eines vom Reichsbankpräsidenten aus dem Kreis des Reichsbankdirektoriums zu bestellenden Mitgliedes, gab es nun ein vom "Führer" ernanntes Mitglied.

Der Reichskommissar gehörte im Gegensatz zu dem Kuratorium für das Bankgewerbe dem Aufsichtsamt nun nicht mehr an.

Das Aufsichtsamt hatte

- die Bestimmungen des Gesetzes auszufüllen;
- für die Beachtung allgemeinwirtschaftlicher Gesichtspunkte in der allgemeinen Kredit- und Bankpolitik und für die Beseitigung im Kredit-

- wesen aufgetretener Mißstände zu sorgen;
- Richtlinien für die Tätigkeit des Reichskommissars aufzustellen;
 - über Beschwerden gegen Entscheidungen des Reichskommissars zu befinden;
 - Grundsätze für die Geschäftsführung der Kreditinstitute aufzustellen;
 - Grundsätze für die Revisionen und Richtlinien für den Inhalt des Revisionsberichts zu erlassen, sowie dafür zu sorgen, daß bei sämtlichen Kreditinstituten eine Prüfung des Jahresabschlusses durch unabhängige Stellen erfolgte;
 - geeignete Maßnahmen einzuleiten, sobald ein Kreditinstitut in Schwierigkeiten geriet oder zu geraten drohte.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben war das Aufsichtsamt befugt,

- das Verhältnis zwischen Gesamtverpflichtungen und haftendem Eigenkapital festzusetzen;
- zu bestimmen, inwieweit die Haftung der öffentlichen-rechtlichen Gewährsträger an die Stelle des haftenden Eigenkapitals treten konnte;
- die Wirksamkeit einzelner Bestimmungen des Gesetzes für gewisse Fälle auszuschließen;
- die Anwendung von Vorschriften des Gesetzes ganz allgemein auszuschließen;
- Vorschriften zur Regelung des unbaren Zahlungsverkehrs aufzustellen;
- das Verhältnis zwischen Gesamtverpflichtungen und Besitz an Aktien etc. festzusetzen;
- Vorschriften zu erlassen, welche die Aufnahme von Krediten für Effektengeschäfte durch Geschäftsleiter sowie Beamte und Angestellte von Kreditinstituten regelten;

- Kredithöchstgrenzen festzusetzen;
- das Verhältnis zwischen Gesamtverpflichtung und liquiden Anlagen festzusetzen;
- nähere Bestimmungen über die im Sparverkehr anzuwendenden Kündigungsfristen zu erlassen;
- Anordnungen für die Anlage der Spareinlagen zu erlassen.

Der Reichskommissar blieb eine Reichsbehörde mit Sitz in Berlin und unterstand dem Reichswirtschaftsminister und wurde vom "Führer und Reichskanzler" gem. § 33 KWG nach Anhörung des Präsidenten des Reichsbankdirektoriums ernannt. Dem Reichskommissar oblag die Durchführung des Kreditwesengesetzes im Rahmen der ihm vom Aufsichtsamts gegebenen Richtlinien. Mit der Schmälerung der Unabhängigkeit der Stellung des Reichskommissars ging eine Stärkung seiner Position gegenüber den Kreditinstituten einher. Während sich seine Tätigkeit nach der Notverordnung vom 19.9.1931 noch weitgehend auf Berichterstattung, Unterrichtung und Kontrolle im Ganzen bezog, erhielt er nun die Befugnis,

- die Eigenschaft einer Bank als Kreditinstitut anzuerkennen;
- über die Erteilung der Erlaubnis zu entscheiden;
- die Erlaubnis zurückzunehmen;
- die Fortführung eines Betriebes zu untersagen;
- über den zulässigen Gebrauch eines Firmennamens zu entscheiden;
- eine vom Gesetz abweichende Grenze für die Personalkredite zu bestimmen;
- anzuordnen, daß bei Verstößen gegen die Vorschriften der §§ 11, 12, 16 und 17 über einen

- von ihm festgesetzten Satz hinaus Gewinnausschüttungen nicht vorgenommen werden dürften;
- Kreditinstitute vorübergehend von den Vorschriften der §§ 11, 12, 16, 17 und 20 zu befreien;
 - zu entscheiden, ob eine Spareinrichtung als Werkssparkasse anzusehen war und der Auflösungsverpflichtung unterlag;
 - von den Kreditinstituten Bilanzeinreichungen und Auskünfte zu verlangen, ihre Bücher einzusehen, Prüfungen vornehmen zu lassen, an den Generalversammlungen und Sitzungen der Organe teilzunehmen, Generalversammlungen und Sitzungen der Organe einzuberufen;
 - die Depotprüfer zu bestellen und Art und Umfang der Depotprüfung zu bestimmen;
 - im Einverständnis des Aufsichtsamtes seine Befugnisse ganz oder teilweise auf andere Stellen zu übertragen;
 - Ordnungs- und Erzwingungsstrafen bis 100.000,- RM zu erlassen.

Im übrigen enthielt das Kreditwesengesetz weitere Vorschriften materieller Art, die den Vorschlägen des Untersuchungsausschusses von 1933 weitgehend entsprachen. Hierbei handelt es sich um Vorschriften, die die verlorengegangene Liquidität der Kreditinstitute wieder herstellen sollten, desweiteren um solche über das Verhältnis der Gesamtverpflichtungen zum haftenden Eigenkapital und über eine an den Verpflichtungen gemessene Barreserve; ferner Bestimmungen über die Größe von Einzelkrediten im Verhältnis zum haftenden Eigenkapital.¹ Diese Vorschriften

¹ vgl. hierzu Lindner, a.a.O., S. 121.

spezifizierte das Kreditwesengesetz allerdings nicht näher; sie sollten vielmehr durch den Reichskommissar näher ausgeführt werden, um auf diesem Wege eine bestmögliche Anpassung an die Verhältnisse des Kreditmarktes zu erreichen.

Der Reichskommissar machte von der Ermächtigung, diese "Rahmenbestimmungen" auszufüllen, in zurückhaltender Form Gebrauch.¹ Ausgeführt wurde bis 1939 lediglich das System der Publizität, das die Einreichung von Jahresbilanzen, Monatsausweisen und Halbjahresrohbilanzen vorsah.² Dem Kreditwesengesetz folgten noch zahlreiche Verordnungen und Änderungen.³

¹ Bähre, Der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Bankenaufsicht von 1934 bis zur Gegenwart, in: 8. Beiheft zum "Bankhistorischen Archiv" 1982, S. 26.

² vgl. hierzu auch Müller-Freienfels, a.a.O., S. 44.

³ - 1. Gesetz zur Änderung des Reichsgesetzes über das Kreditwesen, vom 13.12.1935, RGBl. I, S. 1456.
- 2. Gesetz zur Änderung des Reichsgesetzes über das Kreditwesen, vom 4.9.1938, RGBl. I, S. 1151.
- Verordnung zur Änderung des Reichsgesetzes über das Kreditwesen, vom 15.9.1939, RGBl. I, S. 1953.
- Verordnung zur Änderung des Reichsgesetzes über das Kreditwesen, vom 23.7.1940, RGBl. I, S. 1047.
- Verordnung zur Änderung des Gesetzes über das Kreditwesen, vom 18.9.1944, RGBl. I, S. 211.
- Weiterhin existierten Verordnungen zur Durchführung und Ergänzung des Reichsgesetzes über das Kreditwesen, vom 9.2.1935, RGBl. I, S. 205, vom 27.7.1935, RGBl. I, S. 1050, vom 30.6.1936, RGBl. I, S. 540, vom 31.5.1937, RGBl. I, S. 608, vom 9.5.1940, RGBl. I, S. 768.

III. Die weitere Entwicklung bis zum Kriegs- ende 1945

Durch das Reichsbankgesetz vom 15. Juni 1939¹ verlor die Reichsbank ihre Unabhängigkeit. Die Position des Reichsbankpräsidenten wurde mit der des Reichswirtschaftsministers in Personalunion vereint. Hierdurch änderte sich ebenfalls die Situation der Bankaufsicht. Die vermittelnde Tätigkeit des Aufsichtsamtes und des Reichskommissars zwischen Staat, Reichsbank und den Banken entfiel.²

Die "Verordnung zur Änderung des Reichsgesetzes über das Kreditwesen", vom 19.9. 1939 löste das "Aufsichtsamt für das Kreditwesen" auf.³ Seine Befugnisse gingen auf den Reichswirtschaftsminister über. Der bisherige "Reichskommissar für das Kreditwesen" erhielt den Namen "Reichsaufsichtsamt für das Kreditwesen". Dieses Reichsaufsichtsamt war als eine dem Reichswirtschaftsminister nachgeordnete Behörde an dessen Weisungen gebunden. Der Reichswirtschaftsminister stellte nun die oberste Bankaufsichtsbehörde dar. Sämtliche Kreditinstitute unterstanden der direkten Beaufsichtigung durch den Reichswirtschaftsminister. Dem Reichsaufsichtsamt kam die Position eines zentralen Exekutivorgans zu.

¹ RGBl. I, S. 1015

² Schreihage, Bankaufsicht - Gestern und Morgen, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1950, S. 585, Honold, a.a.O., S. 72.

³ Das KWG wurde 1939 neu gefaßt und bekanntgemacht, RGBl I, S. 1955.

Über die bisherigen Befugnisse des alten Aufsichtsamtes hinaus oblag dem Reichswirtschaftsminister die Aufgabe,

"für die Beachtung allgemeinwirtschaftlicher Gesichtspunkte in der allgemeinen Kredit- und Bankpolitik und für die Anpassung der Geschäfte der Kreditinstitute an die Bedürfnisse der Gesamtwirtschaft zu sorgen."¹

Schreihage wertet diese Bestimmung als Zeichen dafür, wie stark sich das totalitäre Regime auch auf dem Gebiet der Bankaufsicht durchsetzte. Die Ausrichtung der gesamten Volkswirtschaft auf das nationalsozialistische "Führerprinzip" wurde weiter voran getrieben.²

Die letzte Konsequenz des Systems der einheitlichen Bankaufsicht zog die "Verordnung zur Änderung des Gesetzes über das Kreditwesen" vom 18.9.1944. Dadurch wurde das Reichsaufsichtsamt "aufgelöst". Dessen Befugnisse gingen nunmehr auf den Reichswirtschaftsminister und das Reichsbankdirektorium über. Dem Reichsbankdirektorium fielen aber nur untergeordnete Befugnisse zu, während die Befugnisse hoheitlicher Art, wie z.B. die Zulassung und die Untersagung von Kreditinstituten, dem Reichswirtschaftsminister zufielen.

¹ § 30 der am 25.9.1939 bekannt gemachten neuen Fassung des Kreditwesengesetzes, RGBI. I, S. 1955.

² Schreihage, Bankaufsicht - Gestern und Morgen, a.a.O., S. 585; hierzu auch Reichert, a.a.O., S. 430.

Schließlich beseitigte die Verordnung vom 18.9. 1944 die Beschwerdemöglichkeit der Kreditinstitute gegen aufsichtsbehördliche Maßnahmen und Entscheidungen. Eine unabhängige Bankaufsicht gehörte damit der Vergangenheit an.

Schluß

Die Entwicklung, die zur späteren Festschreibung des Bankaufsichtsrechts im Kreditwesengesetz führte, zeigt zwei Phasen. Bis zum Beginn des ersten Weltkrieges im Jahre 1914 lehnte die Regierung eine stärkere Einschränkung der Tätigkeit der Banken ab; nach dem Ende des zweiten Weltkrieges war es die Regierung, die immer mehr in das Bankwesen eingriff.

Die Regierung glaubte zunächst, eine hoheitliche "Kontrolle" des Bankwesens sei eine Garantieerklärung für das allgemeine Publikum. Gleichwohl mehrten sich im Reichstag wie auch außerhalb des Reichstags die Stimmen, die - ausgelöst durch sich häufende Bankenzusammenbrüche - einen stärkeren staatlichen Einfluß für dringend erforderlich hielten. Die Regierung hoffte aber, daß die Kreditinstitute die Gefahren und Mißstände aus eigener Kraft überwinden würden.

Nach dem ersten Weltkrieg stellte sich die Lage völlig anders dar. Aufgrund der politischen und besonders der wirtschaftlichen Gegebenheiten spürte die Regierung die immer stärker werdende Notwendigkeit, im Bereich des Bankwesens einzugreifen. Verständlich war dies zunächst aufgrund der Folgen, die der Ausgang des ersten Weltkrieges für die gesamte deutsche Volkswirtschaft mit sich gebracht hatte. Aber als die negativen Nachwirkungen des Krieges nachließen, war die Regierung nun nicht mehr bereit, die Eingriffe in den Tätigkeitsbereich der Banken zurückzunehmen. Mit wechselnden Begründungen suchte sie, die einschränkende Gesetzgebung möglichst lange zu halten.

Die schwere Bankkrise im Jahre 1931 machte eine Rückkehr in den Zustand einer weitgehenden Bankfreiheit unmöglich. Nun ging es nicht mehr "nur" darum, das Publikum mit den "kleinen" Einlagen zu schützen; jetzt war es allgemeine Überzeugung geworden, daß die Kontrolle des Bankwesens im Interesse der gesamten Volkswirtschaft lag und daß diese von der Solidität der Kreditinstitute entscheidend abhing. Die Ausgestaltung der allgemeinen Kontrolle über das Bankwesen von 1933 bis 1945 war eine Folge des damaligen Zeitgeistes. Gleichwohl muß bezweifelt werden, daß es ohne die Machtübernahme des nationalsozialistischen Regimes eine Rückkehr zur 'Bankfreiheit' gegeben hätte. Das Bankaufsichtsrecht war daher auch nicht das ausschließliche Kind des Nationalsozialismus; daß hieße, die Entwicklung über mehr als 50 Jahre zu verkennen.

Anfang 1945 ergaben sich bei der Anwendung des Kreditwesengesetzes zwar Kompetenzschwierigkeiten, aber die materiell-rechtlichen Vorschriften des Gesetzes in der Fassung von 1939 blieben bis 1961 unverändert. Die Rechtsstaatlichkeit dieser Vorschriften zog man nicht in Zweifel. Am 1.1. 1962 trat das Gesetz über das Kreditwesen vom 10.7.1961 (BGBl. I, S. 881) in Kraft. Dieses Gesetz führte den materiellen Inhalt des Gesetzes aus dem Jahre 1934 und 1939 weiter. Es enthielt ebenfalls u.a. einen Konzessionszwang, Regelungen über das Eigenkapital, die Prüfung der Jahresabschlüsse und Eingriffsbefugnisse des neugeschaffenen Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen. Zuletzt wurde das Kreditwesengesetz unter dem 11.7.1985 (BGBl. I, S. 1473) neu bekannt gemacht.

Lebenslauf

Am 6. Januar 1955 wurde ich, Anselm Burkhard Maria Ruland (Staatsangehörigkeit deutsch), als letztes von fünf Kindern des am 17. Mai 1962 verstorbenen Prof. Dr. med. Ludwig Ruland und seiner Ehefrau Dr. med. dent. Anneliese, geb. Rave, in Münster/Westf. geboren.

Ostern 1961 wurde ich in die Volksschule St. Erpho in Münster eingeschult. Ostern 1965 wechselte ich auf das Staatliche Gymnasium Paulinum in Münster über. Hier legte ich am 16. Mai 1973 die Reifeprüfung ab.

Zum Sommersemester 1974 nahm ich an der Westfälischen-Wilhelms-Universität in Münster das Studium der Rechtswissenschaften auf. Am 2. Mai 1981 bestand ich vor den Justizprüfungsamt in Hamm die erste juristische Staatsprüfung.

Am 1. Oktober 1981 trat ich beim Landgericht in Münster den juristischen Vorbereitungsdienst als Referendar an. Am 20. März 1984 bestand ich vor dem Landesjustizprüfungsamt des Landes Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf die zweite juristische Staatsprüfung.

Seit dem 1. Mai 1985 bin ich als Rechtsanwalt in Münster (Westf.) tätig.

